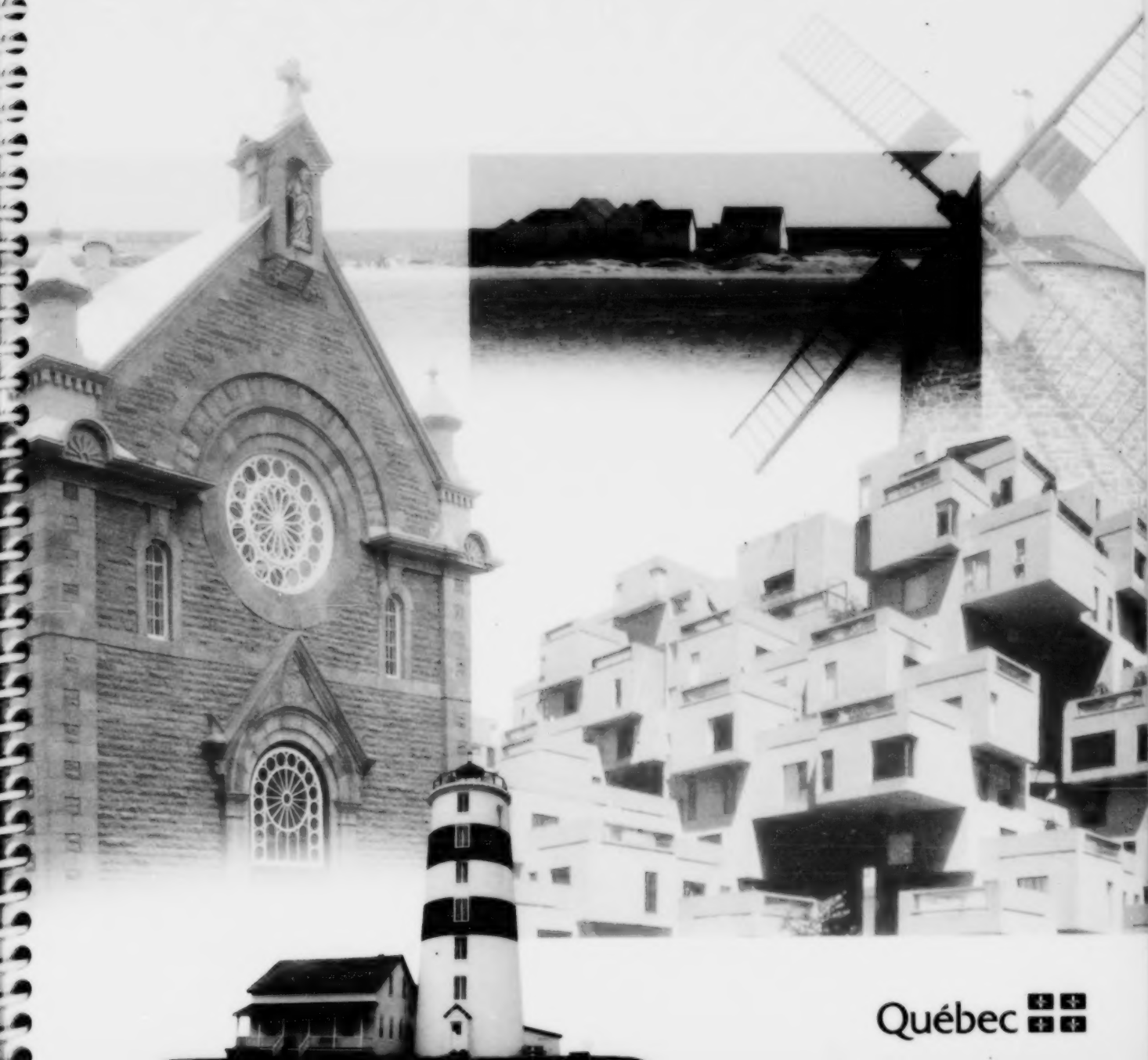


Commission  
des biens culturels  
du Québec

LE TRANSFERT DE DROITS DE DÉVELOPPEMENT

À DES FINS PATRIMONIALES,

UN OUTIL POUR LE QUÉBEC?





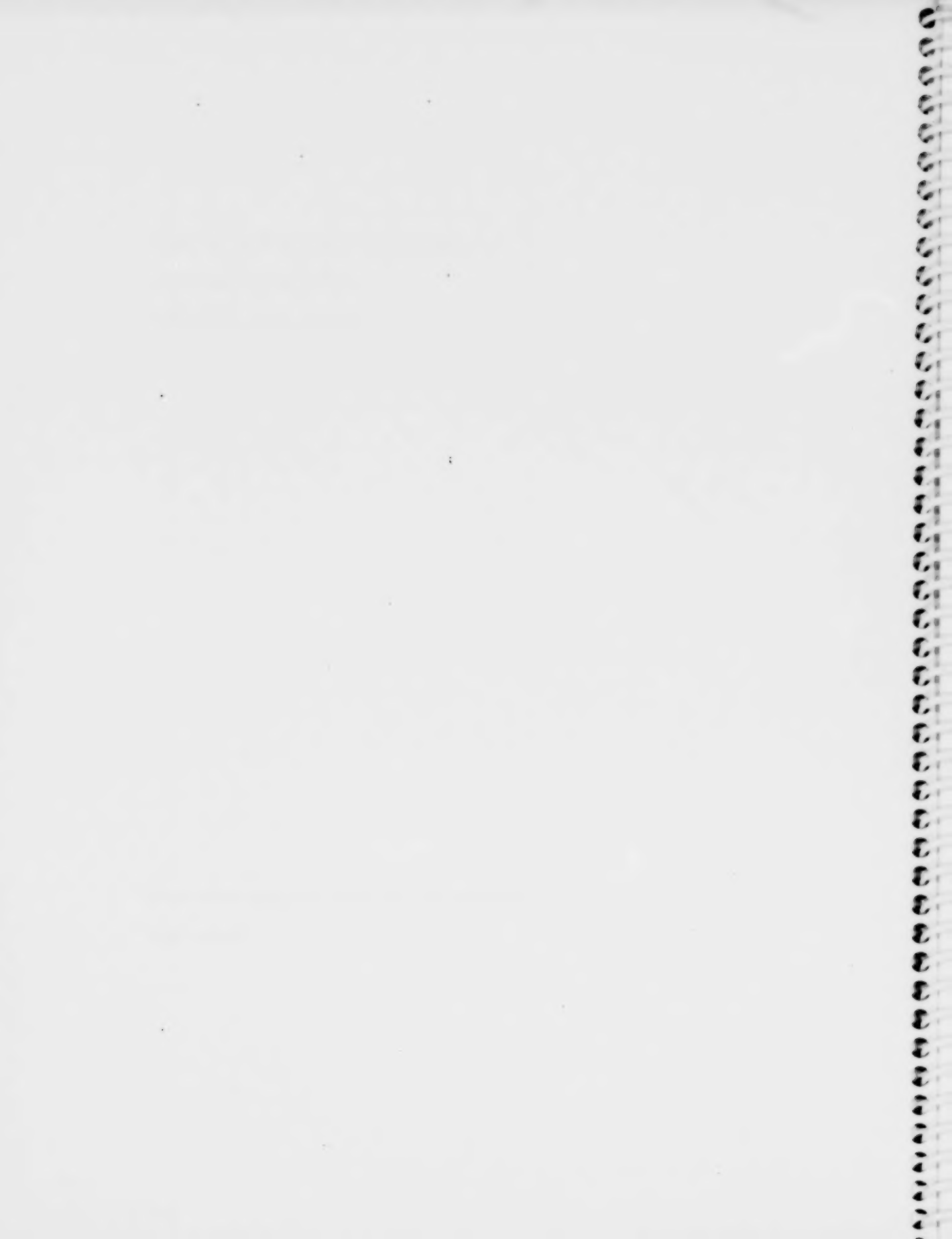
**LE TRANSFERT DE DROITS DE DÉVELOPPEMENT**

**À DES FINS PATRIMONIALES,**

**UN OUTIL POUR LE QUÉBEC ?**

**Commission des biens culturels du Québec**

**Février 2009**





## AVANT-PROPOS

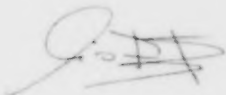
La Commission des biens culturels du Québec a commandé l'étude sur le transfert de droits de développement dans le cadre de sa mission visant le développement et la diffusion des connaissances en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine.

La recherche et la rédaction ont été réalisées par la juriste et urbaniste, Marie-Odile Trépanier, professeure à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal et par Stéphanie Wells, étudiante à la maîtrise en urbanisme.

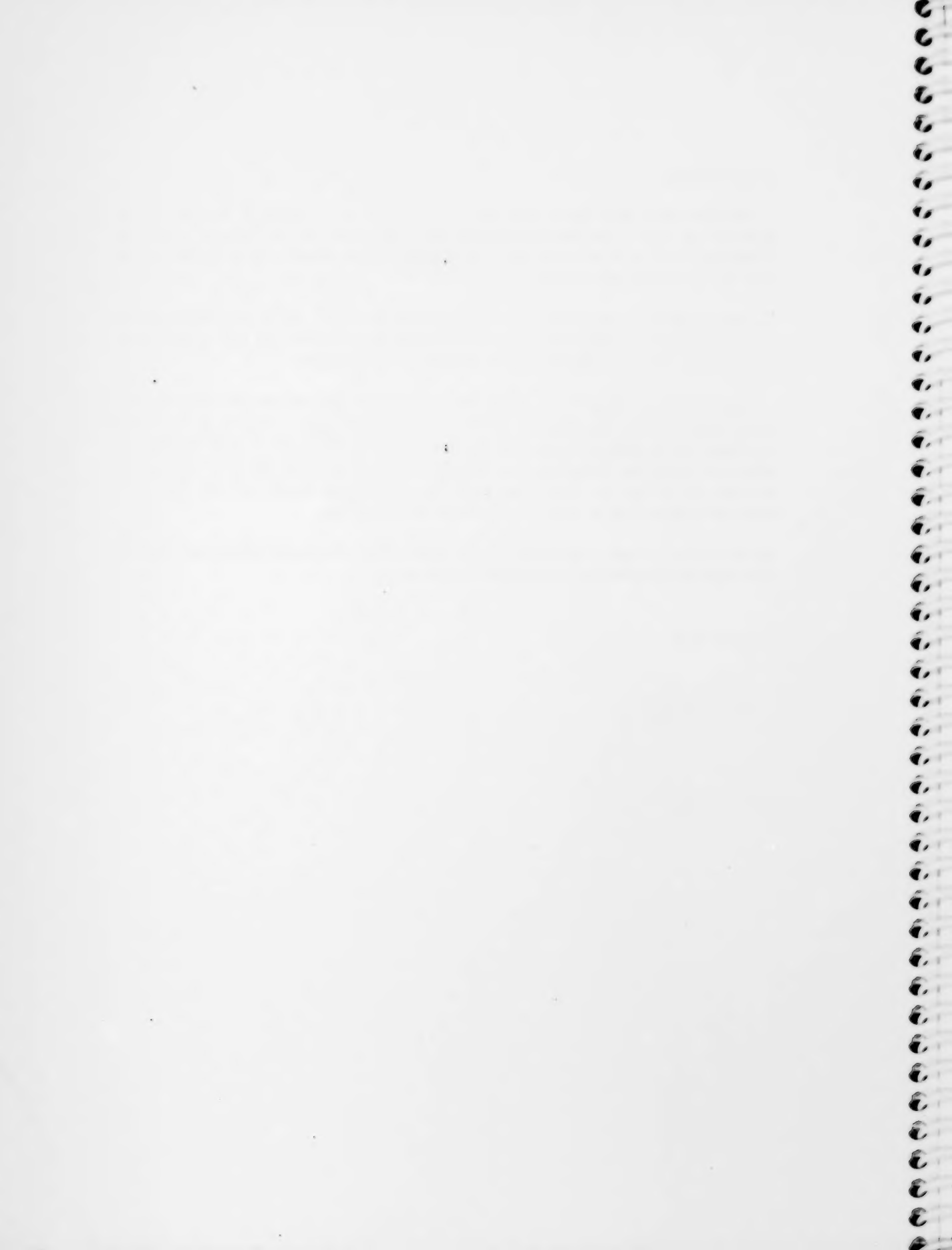
La technique de transfert de droits de développement est souvent utilisée aux États-Unis et plus récemment, en Colombie-Britannique. L'étude se veut une synthèse de la littérature récente en Amérique sur le sujet et une analyse de plusieurs exemples d'application. Les personnes concernées par le processus de révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et de Loi sur les biens culturels jugeront de la pertinence d'un tel outil au Québec.

Nous espérons que cette étude pourra être prise en considération pour assurer une meilleure protection du patrimoine culturel.

Le président,



Mario Dufour



## RÉSUMÉ

Cette étude répond à une demande de la Commission des biens culturels du Québec, dans le contexte d'une révision de la Loi sur les biens culturels (LBC). Le mandat consiste à faire une synthèse de la littérature nord-américaine sur un outil original, le *transfert de droits de développement* (TDD), et à formuler des recommandations quant à la pertinence de cet outil pour le Québec.

Cet outil vise à aider au maintien des biens immobiliers patrimoniaux en dissuadant le développement sur les sites patrimoniaux et en le réorientant ailleurs, sur des sites plus appropriés, tout en apportant un soutien financier à l'entretien des biens patrimoniaux. Les propriétaires de sites patrimoniaux protégés, en échange de l'acceptation de restrictions quant à la démolition et au redéveloppement de leur propriété, parfois même d'engagement à la réhabiliter, obtiennent la possibilité de vendre sur le marché privé des droits de construction en faveur d'autres sites. Ces droits sont établis à partir de la portion non utilisée du potentiel de développement autorisé par la réglementation municipale dans la zone concernée. Les propriétaires qui acquièrent ces droits non utilisés peuvent les appliquer sur leur propriété et bénéficier ainsi de l'autorisation d'en augmenter la densité.

Les modalités de fonctionnement de cet outil comportent diverses étapes. D'abord, une municipalité adopte un règlement qui va préciser en premier lieu les objectifs et les types de propriétés visées; ce règlement définit les règles applicables aux zones émettrices et aux zones réceptrices, les modalités et les étapes d'un transfert et finalement ses effets pour les différents propriétaires. Un programme de TDD est un outil de mise en œuvre étroitement rattaché à la planification urbaine; il est complémentaire aux autres outils. Sa mise en place requiert une préparation attentive et minutieuse, et la prise en compte d'un grand nombre de dimensions.

L'application d'un tel transfert demande d'abord un engagement volontaire du propriétaire du bien patrimonial au moyen d'une entente avec la municipalité ou un autre organisme, reconnaissant les droits de développement transférables et les restrictions conséquentes. Puis, ces droits sont vendus sur le marché et consignés par un acte de vente. Ensuite, l'acquéreur s'adresse à la municipalité pour obtenir un permis de construction incluant cette densité additionnelle. Pour faciliter ces transactions, les municipalités ou l'État établissent souvent une agence ou une banque de TDD qui assure le suivi de ces transactions et en facilite la réalisation, notamment en informant les propriétaires, mais aussi en acquérant elle-même des droits transférables et en les revendant, pour pallier les fluctuations du marché.

Au Québec, les mesures de protection de la LBC sont solidement implantées. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) offre une variété de techniques pour

faciliter l'encadrement des projets immobiliers, notamment les outils discrétionnaires comme les plans d'aménagement d'ensemble, les projets particuliers de construction, de modification et d'occupation d'immeubles, ou encore les usages conditionnels. Les municipalités peuvent aussi demander aux promoteurs certaines contributions, comme en matière de stationnement ou de parcs et espaces naturels.

Enfin, l'étude recommande que la technique des TDD soit explorée plus avant pour tenter une adaptation appropriée au contexte québécois, sous forme de *crédit de densité transférable* ou encore de *redevance de densité*. Des expériences pilotes pourraient être effectuées dans des régions propices. Un organisme de soutien semblable à une banque de TDD devrait accompagner les municipalités et les propriétaires. Des pouvoirs de négociation d'*ententes de conservation*, comme à Vancouver, pourraient être accordés à cet organisme et aux municipalités. De même, des pouvoirs de gestion des *crédits de densité transférables* ou des *redevances de densité*, en arrimage avec les pouvoirs en urbanisme, pourraient leur être confiés. Des études complémentaires devraient être poursuivies, notamment en matière de marché foncier et de finances municipales.

## TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION.....	1
1. Mandat.....	2
2. Présentation sommaire.....	3
II. QU'EST LE TRANSFERT DE DROITS DE DÉVELOPPEMENT (TDD)?.....	3
1. Séparation des droits de propriété et mise en marché de droits de développement (usage).....	3
2. Pour conserver des éléments reconnus d'intérêt public et encourager un développement accru là où la communauté le souhaite.....	4
3. Répartition plus équitable des plus-values générées par le développement, compensation pour le non-développement ou soutien au maintien du patrimoine?.....	4
4. Diversité des éléments protégés ou buts poursuivis : éléments patrimoniaux, milieux naturels.....	5
5. Mesure principalement en termes de superficie à développer ou de densité.....	6
III. MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT D'UN PROGRAMME DE TDD.....	7
1. Détermination des sites potentiellement émetteurs.....	8
2. Engagement du propriétaire d'un site émetteur et entente formelle.....	10
3. Détermination des sites récepteurs.....	11
4. Transaction d'acquisition et détermination de la valeur des TDD.....	13
5. Implication d'intermédiaires pour faciliter les transactions.....	15
6. Conversion ou utilisation des droits de développement transférés : les projets de développement dans les zones réceptrices.....	17
7. Suivi des transactions : procédure type.....	18
8. Rôle des autorités municipales.....	19
9. Portée territoriale ou l'échelle des programmes de TDD.....	19
10. Autres techniques.....	20
IV. EXEMPLES D'APPLICATIONS RÉUSSIES EN PATRIMOINE.....	21
1. New York.....	21
2. San Francisco.....	23
3. Seattle.....	24
4. Vancouver.....	25
V. AVANTAGES, DIFFICULTÉS, INCONVÉNIENTS ET RISQUES.....	27
1. Avantages.....	27
2. Difficultés.....	28
VI. FACTEURS ET CONDITIONS DE RÉUSSITE.....	30
1. Marché dynamique et stable (demande de TDD).....	31
2. Planification méticuleuse du programme, de ses objectifs et de ses modalités.....	31

3. Détermination adéquate des zones émettrices et réceptrices et des mesures restrictives et incitatives.....	32
4. Articulation étroite avec les mesures d'aménagement et d'urbanisme.....	32
5. Simplicité d'application du programme de TDD.....	32
6. Suivi et révision périodique du programme.....	33
7. Main-d'œuvre qualifiée.....	33
8. Soutien du public et volonté politique.....	33
VII. CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES.....	34
1. Contexte américain et canadien.....	34
2. Contexte canadien et québécois.....	36
3. Quelques caractéristiques des outils disponibles au Québec.....	37
VIII. RECOMMANDATIONS.....	41
BIBLIOGRAPHIE.....	47

## I. INTRODUCTION

Au Québec, nombre de domaines conventuels ou privés ont été établis sur des sites remarquables, au bord des cours d'eau, sur les falaises ou les flancs de montagnes, avec des forêts ancestrales, des jardins magnifiques ou des vues impressionnantes. Ces traits caractéristiques des biens patrimoniaux immobiliers en font souvent des sites convoités pour le développement urbain. Faute de capacité financière, ces biens patrimoniaux peinent à résister à leur remplacement par des projets de lotissements résidentiels ou autres. En effet, l'entretien et la réhabilitation de ces domaines patrimoniaux impliquent des montants d'argent dont leurs propriétaires ne disposent pas toujours, surtout dans le cas des propriétés religieuses. Pour sauver une partie de leurs biens, ces propriétaires sont souvent amenés à céder de vastes parts de leurs domaines au développement urbain. Les divers outils d'intervention dont disposent le gouvernement et les municipalités en vertu des lois québécoises, en particulier la Loi sur les biens culturels<sup>1</sup> (LBC) et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme<sup>2</sup> (LAU), ou encore les divers programmes de subvention et de restauration des bâtiments patrimoniaux, contribuent de façon significative à éviter ces éventualités regrettables. Cependant, les autorités publiques ne peuvent combler tous les besoins. Existerait-il d'autres outils, expérimentés ailleurs, qui permettraient de dissuader le développement sur les sites patrimoniaux et de le réorienter ailleurs, sur des sites plus appropriés, tout en apportant un soutien financier à l'entretien des biens patrimoniaux? La technique du transfert de droits de développement est déjà fort répandue dans les municipalités nord-américaines. Elle permet de reporter une part des profits des projets immobiliers privés au soutien de la protection et de la mise en valeur de bâtiments et de paysages d'intérêt dont les propriétaires renoncent à leur potentiel de développement en contrepartie. Elle permet aussi d'envisager de procéder par des transactions entre propriétaires privés avec un minimum d'intervention publique et donc de coûts administratifs. Enfin, aux États-Unis en particulier, elle évite l'imposition de taxes, expropriations ou autres contributions forcées, ce qui plaît beaucoup à l'esprit de libre entreprise des Américains.

Le transfert de droits de développement (TDD) est un outil original développé au départ dans les années 1960 dans certaines grandes villes américaines (en 1968 à New York) dans le but de mieux préserver des bâtiments patrimoniaux situés au centre-ville et soumis à de fortes pressions de développement. Les propriétaires de sites patrimoniaux protégés, en échange de l'acceptation d'une restriction à ne pas démolir ni redévelopper leur propriété, obtenaient la possibilité de vendre sur le marché privé des droits de construction en faveur

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. B-4

<sup>2</sup> L.R.Q., c. A-19.1



d'autres sites. Ces droits étaient établis à partir de la portion non utilisée du potentiel de développement autorisé généralement par la réglementation municipale dans la zone concernée. Les propriétaires voisins, en acquérant ces droits non utilisés, pouvaient les appliquer sur leur propriété et bénéficier ainsi de l'autorisation d'en augmenter la densité. La formule s'est par la suite étendue à une grande quantité d'objets, notamment les sites naturels, les terres agricoles, la revitalisation des centres-villes. Elle s'est aussi sophistiquée, ajoutant divers compléments techniques tels que des banques de TDD. Il est à noter que le TDD a d'abord été expérimenté dans les municipalités. En fait, il existe peu de programmes à l'échelle des États ou des provinces. Un grand nombre de possibilités et de variantes ont également été élaborées, chaque municipalité concevant son programme selon une combinaison particulière de diverses composantes, en fonction des buts recherchés et des caractéristiques des lieux.

En 2007, Pruetz *et al.* recensaient 181 programmes de TDD dans divers États, régions et municipalités aux États-Unis. L'outil a donc pris de l'ampleur et continue à se développer. Toutefois, Pruetz signale que ces programmes ne sont pas nécessairement tous couronnés de succès. Leur application comporte plusieurs opérations; elle peut être complexe et difficile à mettre en œuvre. Elle requiert aussi un sérieux travail de préparation et d'encadrement de la part des autorités publiques. Plusieurs auteurs se sont penchés sur l'application de ces programmes et ont tenté d'en cerner les conditions de réussite ou d'échec. La présente étude vise à synthétiser cette documentation afin d'alimenter une réflexion sur la pertinence d'un tel outil pour le Québec.

## 1. Mandat

Cette étude répond à une demande de la Commission des biens culturels du Québec, dans le contexte d'une révision de la Loi sur les biens culturels amorcée avec le livre vert intitulé *Un regard neuf sur le patrimoine culturel* à l'hiver 2008. Le mandat consiste à faire une synthèse de la littérature nord-américaine sur le transfert de droits de développement et à formuler des recommandations quant à la pertinence de cet outil pour le Québec. On remarquera que la littérature canadienne est beaucoup plus limitée que la littérature américaine. Il existe peu d'exemples connus au Canada, mais le cas de Vancouver se révèle fort stimulant.

On pourrait sûrement trouver d'autres exemples dans le monde, mais il a été convenu que, pour la période de temps disponible, l'étude se limiterait aux États-Unis et au Canada. Les moyens et les modalités déployés relatifs au transfert de droits de développement sont très variés et souvent complexes, aussi paraît-il plus prudent d'y aller progressivement. Une revue de la littérature traitant de ce sujet ailleurs dans le monde serait sans doute fort intéressante et pourrait faire l'objet d'une étude ultérieure.



L'équipe de recherche est composée de Marie-Odile Trépanier, professeure à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal, et de Stéphanie Wells, étudiante à la maîtrise en urbanisme.

## 2. Présentation sommaire

L'étude comprend d'abord une présentation théorique de l'outil et de ses modalités concrètes de fonctionnement en mettant l'accent sur les éléments les plus pertinents pour le patrimoine. Puis seront résumés quelques cas concrets d'applications réussies en matière de patrimoine (villes de New York, de San Francisco, de Seattle et de Vancouver). Ensuite, l'étude se penchera sur les avantages, les difficultés et les facteurs de réussite des programmes de TDD. Après quoi, une section sera consacrée à des considérations juridiques, mettant notamment en relief certaines distinctions importantes entre le contexte américain et le contexte canadien. L'étude conclura par une appréciation des possibilités et des conditions d'application de l'outil au Québec.

## II. QU'EST LE TRANSFERT DE DROITS DE DÉVELOPPEMENT (TDD)?

### 1. Séparation des droits de propriété et mise en marché de droits de développement (usage)

Le transfert de droits de développement (ci-après TDD) repose sur le principe, reconnu en *common law* comme en droit civil, que le droit de propriété peut se décomposer en plusieurs éléments. En droit civil, le droit de propriété se décompose en trois attributs, l'*usus*, l'*abusus* et le *fructus*. Le droit de propriété peut être démembré en différents droits partiels reposant sur un ou plusieurs de ces attributs. Ainsi, l'usufruit combine l'*usus* et le *fructus*, sans l'*abusus*. La servitude est une autre forme de démembrement du droit de propriété. En *common law*, on fait référence à la notion de *bundle of law* pour désigner l'ensemble des composantes du droit de propriété et les différents actes qui peuvent être posés à son égard, tels que louer, vendre, donner, hypothéquer, utiliser, subdiviser, imposer des restrictions d'usage, etc.

Le TDD constitue donc en théorie un démembrement ou une séparation des droits de propriété en ce qui concerne plus particulièrement l'usage (*usus*), soit le droit de développer ou de construire sur une propriété. Le droit de construire sur un terrain en est séparé et transféré sur un autre terrain, lequel peut appartenir au même propriétaire ou à quelqu'un d'autre.

*« Contrary to the traditional view that development rights are inextricably tied to a specific plot of land, TDR systems suggest that development rights in land are separable from other ownership rights. TDR systems separate the right to possess*

*land from the right to develop land and assert that those development rights are transferable to other plots of land. » (Frankel 1999, p. 828)*

Il s'ensuivra alors une extinction définitive et perpétuelle de la possibilité de construire sur le premier terrain, en partie ou en totalité, consentie par le propriétaire et constatée par un acte notarié. Si ce n'est pas le même propriétaire, le droit de construire sera vendu sur le marché à une autre personne qui pourra l'appliquer à un autre terrain en plus des droits qui s'y rattachent déjà. Comme l'affirment les auteurs, le prix de ce droit sera établi entre personnes libres et consentantes selon le marché foncier.

Mais cela suppose aussi l'existence de tels droits de construire. Ce droit, bien entendu, n'est pas absolu; il est circonscrit par les règles urbanistiques imposées par les autorités locales au nom de l'intérêt public. Ce sont les plans et règlements d'urbanisme, en particulier le zonage, qui vont encadrer le droit de construire et le potentiel de développement.

## **2. Pour conserver des éléments reconnus d'intérêt public et encourager un développement accru là où la communauté le souhaite**

Les potentiels de développement des terrains varient considérablement selon leur localisation, mais aussi en fonction des actions des autorités publiques à leur égard, qu'il s'agisse des équipements et infrastructures publics ou de la réglementation d'urbanisme.

Le recours au TDD peut aider les autorités planificatrices à mieux diriger le développement selon les principes urbanistiques. Il peut aider à redéfinir les incitatifs économiques en fonction des priorités établies dans les documents d'urbanisme (Stinson 1997, p. 328) en décourageant le développement sur les sites qu'on veut protéger et en l'encourageant là où l'on veut concentrer les infrastructures, les services et l'urbanisation « compacte ». C'est pourquoi cet outil est utilisé en étroite symbiose avec les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il doit reposer sur une vision à long terme.

## **3. Répartition plus équitable des plus-values générées par le développement, compensation pour le non-développement ou soutien au maintien du patrimoine?**

Le TDD apparaît pour plusieurs auteurs comme une formule intéressante pour répartir les plus-values et les moins-values ou encore les charges et les bénéfices du développement entre les propriétaires fonciers et ainsi assurer plus d'équité entre eux. Comme l'exprime Pruetz (2003, p. 29), « *TDR recaptures a portion of the extra value previously given away in these upzonings* ».

Pour certains, il s'agit d'une compensation pour les charges imposées par l'autorité publique, telles l'interdiction de démolir et l'obligation d'entretenir un bien culturel classé, ou l'interdiction de construire sur un site naturel protégé. Toutefois, le droit reconnaît déjà le pouvoir des autorités publiques d'imposer de telles charges sans compensation par l'intermédiaire de la réglementation. Par contre, il y a de vifs débats quant à l'extension et aux limites des pouvoirs de réglementation : jusqu'où une autorité publique peut-elle aller dans l'imposition de limites au droit de propriété, ou encore jusqu'à quel point peut-elle circonscrire le droit de construire sans brimer abusivement les droits des propriétaires (ce qu'aux États-Unis on appelle « *taking* » et qu'ici on désigne comme de l'expropriation déguisée)? Dès lors, lorsqu'il est question de compensation en matière de TDD, certains y voient un moyen pour dépasser les limites du pouvoir réglementaire et éventuellement éviter des poursuites pour « expropriation déguisée » dans des cas controversés (Pruetz 2003). D'autres utilisent plutôt le mot compensation non pas dans son sens juridique de « juste »<sup>3</sup> compensation (Pruetz 2003, p. 29) ou de compensation « pleine et entière », mais dans le sens plus pragmatique d'incitatif financier. Il s'agit d'un débat terminologique qui peut avoir de grandes conséquences sur l'ensemble du droit, de sorte que les urbanistes vont hésiter à utiliser le terme « compensation » et vont souvent préférer les termes « répartition » ou « redistribution » des plus-values de développement. Pruetz y voit une façon de dépasser le débat « expropriation vs réglementation ». Dans l'esprit américain, il est considéré avantageux de régler les disparités entre les valeurs des propriétés directement sur le marché libre, sans que l'autorité publique ne doive agir comme arbitre, ou sans qu'elle n'ait à imposer elle-même de taxes ou autres redevances. (On y reviendra au ch. VII.)

Par contre, certains vont y voir un outil complémentaire pour trouver du financement au profit du patrimoine auprès de propriétaires qui bénéficient de l'avantage et des retombées positives de la proximité d'un site patrimonial.

#### **4. Diversité des éléments protégés ou buts poursuivis : éléments patrimoniaux, milieux naturels...**

Pruetz (2003, 2007) a fait un inventaire détaillé des divers programmes et de leur champ d'application. Les premiers programmes de TDD aux USA ont été élaborés dans les grandes villes comme New York et San Francisco dans une perspective de protection du patrimoine bâti et parfois pour en financer la restauration (cf. Denver, Colo.; Los Angeles, Calif.; Vancouver, C.-B.). D'autres villes ont aussi poursuivi dans la même veine en encourageant la revitalisation urbaine (Portland, Ore.; Seattle, Wash.; Washington, D.C.), les centres culturels

<sup>3</sup> Cf. à titre d'exemple de l'importance du mot « juste » : « *Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité* » - Code civil du Québec, art. 952.

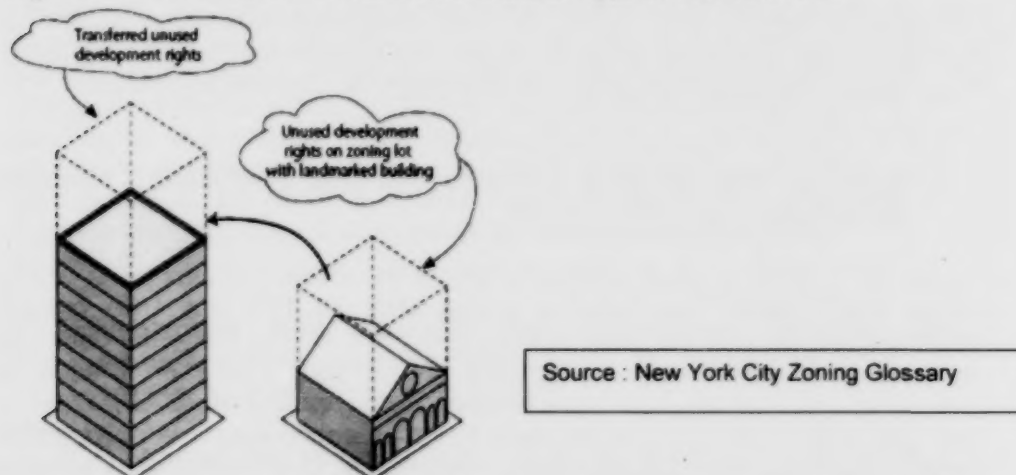
(New York; Pittsburgh, Penn.) ou encore le logement abordable (Irvine, Calif.). Mais l'outil a pris de l'expansion surtout dans le domaine de la protection de l'environnement et des sites naturels, incluant les habitats fauniques, les milieux humides, le littoral, les zones inondables, les paysages d'intérêt, etc. (près des deux tiers des 181 programmes recensés en 2007) ainsi que des terres agricoles (environ 20 %). Les TDD récents sont souvent inscrits dans des stratégies de *Smart Growth* (croissance ou urbanisation intelligente) et servent à ralentir le développement périphérique au bénéfice des espaces naturels périurbains en favorisant une urbanisation plus compacte.

La diversité des éléments protégés a entraîné des adaptations, des différences d'échelles et des variations considérables dans les modalités des programmes.

### 5. Mesure principalement en termes de superficie à développer ou de densité

Au départ, les droits étaient transférés sur des terrains à proximité; par exemple, à New York, pour protéger un bâtiment patrimonial on autorisait l'ajout à un terrain adjacent de la superficie de plancher non construite au-dessus du bâtiment patrimonial, mais autorisée dans le quartier. On calculait en nombre d'étages ou en superficie de plancher (rapport plancher-terrain, coefficient d'occupation au sol (*floor area ratio, FAR*)). Cependant, lorsque les droits sont transférés dans des zones résidentielles, on calcule souvent en nombre de logements à l'acre, formule typique de calcul de densité pour l'habitat.

**Figure 1.** Illustration du transfert de droits de développement à New York



Certains transferts sont calculés sur une base équivalente, soit le même nombre (de pieds carrés, d'étages, de logements) en moins et en plus; dans d'autres cas, un ratio différent est établi pour les sites protégés et les sites à développer,

surtout s'il s'agit d'usages différents. Des équations parfois assez sophistiquées ont ainsi été établies, particulièrement en matière de protection de milieux naturels ou de terres agricoles.

### III. MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT D'UN PROGRAMME DE TDD

En raison de la grande variété des possibilités, ce chapitre présentera une version simplifiée des principales étapes de mise en place d'un programme de TDD. L'étude va se concentrer sur les modalités des programmes qui poursuivent des objectifs de protection et d'aide à l'entretien et à la restauration de biens immobiliers patrimoniaux, de revitalisation des centres-villes et éventuellement de protection de paysages urbains ou ruraux.

Un programme de TDD suppose au moins trois types d'intervenants : une autorité publique, généralement municipale; des vendeurs de droits à partir de sites identifiés comme zone émettrice de droits de développement; et des acquéreurs de droits de développement impliquant un ensemble de sites identifiés comme zone réceptrice de tels droits.

Un programme de TDD est considéré par la littérature comme un outil réglementaire entre les mains des municipalités, complémentaire aux instruments d'urbanisme (Stinson 1997, p. 324). Une municipalité adopte donc un règlement<sup>4</sup> qui va préciser en premier lieu les objectifs et les types de propriétés visées; il va aussi définir les règles applicables aux zones émettrices et aux zones réceptrices, les modalités et les étapes d'un transfert et finalement ses effets pour les différents propriétaires.

Un programme de TDD est un outil de mise en œuvre de la planification urbaine; il est complémentaire aux autres outils, qu'ils soient positifs ou négatifs, actifs ou réactifs. Sa mise en place requiert une préparation attentive et minutieuse et la prise en compte d'un grand nombre de dimensions. Les documents de planification examineront les besoins et possibilités, les objectifs, les contraintes ainsi que les complémentarités entre les différents outils de mise en œuvre.

Les aires d'application d'un programme de TDD peuvent être déterminées à l'occasion d'une révision des documents de planification ou elles peuvent l'être graduellement, en fonction du raffinement de l'outil et de l'expérience locale ou des demandes des propriétaires ou développeurs. Toutefois, elles doivent être étroitement arrimées aux documents de planification sans quoi elles risquent d'être totalement sans effet.

<sup>4</sup> Dans la mesure autorisée par une loi habilitante ou par sa charte constitutive.



## 1. Détermination des sites potentiellement émetteurs

Après le choix de ses orientations, des aires à protéger et des aires à urbaniser, à l'intérieur de ses documents de planification, la municipalité intéressée va déterminer, en fonction des objectifs privilégiés, certaines catégories d'immeubles ou de sites à partir desquels les propriétaires pourront transférer les droits de développement à d'autres propriétés. Il peut s'agir de sites soumis à des restrictions de construction (exemple : des limitations pour la protection des vues) ou bénéficiant de potentiels de développement autorisés par le zonage, mais non utilisés (exemple : des terrains déjà occupés par des constructions de faible densité depuis longtemps dans des quartiers qui par la suite deviennent soumis à des pressions de redéveloppement). Les premières expériences de TDD en matière de patrimoine faisaient beaucoup référence à ces droits de développement inutilisés :

*« Frequently, older buildings such as landmarks, theatres and townhouses do not fill the imaginary, three-dimensional "envelope" of space permitted by the zoning ordinance under the particular floor area ratio (FAR) for the applicable zoning map district classification. These low-rise buildings are said to possess "authorized but unused" or "excess" development rights. »* (Richards 1986, p. 437)

La littérature reconnaît l'ensemble des propriétés pouvant faire l'objet de TDD comme la zone émettrice. Parfois, la municipalité se limite à identifier ces propriétés. Il peut s'agir d'une liste de sites d'intérêt déjà reconnus ou protégés. Parfois le règlement va imposer des restrictions nouvelles, par exemple une reconnaissance de biens patrimoniaux assortie de l'interdiction de démolition.

### - Restrictions

Le règlement peut imposer à ces propriétés des règles ou des restrictions qui vont en limiter le développement. Ces restrictions peuvent viser, entre autres, à limiter la densité, soit en termes de superficie de lots, soit en termes d'emprise au sol (ou taux d'implantation au sol) ou de superficie de construction (rapport plancher-terrain, FAR). Pruetz mentionne les limites imposées à la démolition et à la modification des bâtiments patrimoniaux comme d'excellents exemples :

*« Perhaps the best examples are the historic preservation TDR programs. In San Francisco it is difficult or impossible to alter or destroy a designated landmark. »* (Pruetz 2003, p. 63)

Relativement à des espaces naturels ou des paysages, il est possible de prendre appui sur des contraintes physiques (érosion des sols, zones inondables, terrains en forte pente, etc.) pour imposer de sévères restrictions à la construction. Cependant, Pruetz note que certaines municipalités refusent d'appliquer les programmes de TDD à de tels sites qui n'ont de toute façon que peu de valeur de développement ou dont le développement peut se révéler très coûteux à

cause des travaux de préparation du sol requis; ces municipalités préfèrent utiliser les TDD pour des sites plus soumis aux pressions du développement.

Certains auteurs considèrent important que l'autorité municipale fixe de telles restrictions de départ. « *It must be emphasized that a purely voluntary TDR program is a weak tool for implementing land use policies.* » (Taintor 2001, p.14) L'imposition de restrictions stimule ainsi les propriétaires à s'engager dans un transfert de développement pour récupérer le potentiel perdu ou obtenir des bénéfices additionnels. Autrement, il faudra trouver des incitatifs pour intéresser les propriétaires (Taintor 2001, p.14). De tels incitatifs dépendent des conditions du marché foncier et de l'analyse que la municipalité est en mesure d'en faire, comme on le verra plus loin.

#### - Transfert facultatif

Si la municipalité impose souvent des limites au développement, le transfert de droits de développement n'est généralement pas lui-même obligatoire, mais il est laissé au choix des propriétaires dans la zone émettrice. La façon courante de faire consiste à réduire le zonage autorisé dans une zone tout en offrant la possibilité d'un transfert de droits de développement pour les propriétaires intéressés :

*« Most typically, particular areas of a county or other geographical area are down-zoned to relatively low densities in an effort to target those areas for preservation; these are the so-called TDR "sending areas." Down-zoning gives landowners in these regions a greater financial incentive to sell development rights, though they are not required to do so. »* (Walls 2004, p. 10)

Pruetz suggère qu'un règlement classique de TDD en milieu naturel ou agricole (ou en site paysager sensible) propose un choix à un propriétaire : il peut entreprendre un aménagement de faible densité et n'en obtenir qu'un faible rendement ou transférer ses droits à un prix plus avantageux et accepter ainsi que le développement de ses terrains soit plus restreint encore.

Ainsi, les restrictions ne sont pas absolues, mais laissent un choix au propriétaire; celui-ci peut alors décider, en s'engageant dans un transfert de droits de développement, de s'imposer certaines restrictions qui, selon la volonté des parties, seront plus ou moins radicales (voir le cas de Vancouver où cela est négocié entre propriétaire et Municipalité et est consigné dans une entente, un *Heritage Agreement*). La raison de ce libre choix est en grande partie d'ordre juridique, pour éviter de voir invalider le programme pour motif d'expropriation déguisée (voir plus loin dans la section considérations juridiques), motif souvent invoqué à l'encontre d'un règlement de zonage dont les restrictions seraient à ce point sévères qu'elles empêcheraient totalement tout développement :

*« A final, basic question that enabling statutes often do not directly resolve is whether TDR programs should be mandatory or voluntary. Some states require*

*voluntary programs, while others envision mandatory transfer of rights. The advantage of a voluntary system is that all takings challenges are effectively precluded when the transaction is contractual. On the other hand, only a mandatory program will ensure all parcels in the sending area will transfer their development rights. » (Bredin 2000, p. 8)*

Les propriétaires pourront continuer à utiliser leur propriété, par exemple continuer à occuper une résidence patrimoniale, mais ne pourront en modifier les caractéristiques protégées.

- Incitatifs pour les propriétaires dans la zone émettrice

Outre les mesures restrictives, il est également possible d'intéresser les propriétaires dans les zones émettrices, par exemple les propriétaires de bâtiments patrimoniaux, par d'autres formes d'incitatifs. Le TDD simple concerne le transfert en superficie et est évalué selon la valeur marchande de ces superficies dans la zone émettrice concernée. Mais certaines municipalités vont elles-mêmes calculer la valeur des droits de développement en unités monnayables en fonction du potentiel de développement et de la valeur marchande de ces terrains. Cette appréciation en valeur peut aussi se calculer, par exemple, sur la base des frais de restauration et d'entretien à long terme (voir les cas de Seattle et de Vancouver).

## **2. Engagement du propriétaire d'un site émetteur et entente formelle**

Un propriétaire qui vend ainsi des droits de développement ne fait pas qu'obtenir un montant d'argent. Il s'engage à accepter certaines restrictions sur sa propriété et ces restrictions engageront les propriétaires subséquents. Ces engagements ont une portée plus forte et plus durable qu'un règlement. Un règlement peut imposer des restrictions plus ou moins sévères, comme simplement identifier les propriétés visées, tandis qu'il reviendra aux propriétaires de décider par négociation des restrictions auxquelles ils se soumettront lors d'un acte de transfert de droits de développement ou dans un document notarié distinct. De fait, ces restrictions volontaires sont généralement négociées avec un organisme public ou avec un organisme sans but lucratif, tel un organisme de protection. Cet engagement peut aussi prendre la forme d'une servitude de conservation entre deux propriétés ou encore d'une entente en faveur de l'autorité publique concernée (voir Vancouver) ou d'un organisme sans but lucratif voué à la conservation (cf. LCPN au Québec). Selon Pruetz, ces ententes sont signées de plus en plus avec des organismes de conservation indépendants plutôt que des municipalités ou des gouvernements, parce que « [...] *preservationists are concerned that the government's commitment to preservation could change from one election to the next* » (Pruetz 2003, p. 152).



En principe, les droits vendus et transférés n'existent plus sur le terrain émetteur; ils sont éteints par l'acte même de transfert. Ce dernier est donc un acte de vente notarié et peut contenir ses propres règles et limites sous forme de clauses restrictives (*restrictive covenants*) dans un acte de disposition d'une propriété.

Ces restrictions volontaires peuvent être plus ou moins contraignantes. Par exemple, un propriétaire peut s'engager à ne pas construire au-dessus d'un théâtre existant (transfert de droits aériens) ou encore il peut s'engager à ne rien construire qui pourrait bloquer la vue sur un paysage remarquable (transfert partiel de droits de construction et servitude de vue), ou il peut s'engager à ne rien construire du tout et même à ne faire aucun aménagement qui pourrait incommoder une espèce végétale ou animale que l'on veut protéger dans un habitat naturel (transfert pratiquement total de droits de construction et de développement). Tout dépend des objectifs. Ainsi, dans certaines municipalités, comme Vancouver par exemple, ces engagements, ou *Heritage Agreements*, comportent aussi des travaux de réhabilitation des bâtiments ou des sites. Ces engagements seront inscrits sur les titres de propriété et seront opposables à tout acheteur éventuel par la suite. (Voir cependant dans la section considérations juridiques : certains problèmes de concepts juridiques ou de vocabulaire pourraient se poser au Québec.)

La plupart du temps, il semble en fait qu'il y a combinaison ou cumul de restrictions imposées par l'autorité publique (*downzoning*) et de restrictions additionnelles ou plus spécifiques consenties par les propriétaires, c'est-à-dire négociées individuellement avec la municipalité ou avec un organisme concerné. Une telle entente peut comprendre les éléments dont la protection est visée, mais aussi la valeur qui leur est attribuée en termes de superficie, de densité ou autrement (voir plus loin).

### 3. Détermination des sites récepteurs

Un programme de TDD détermine également des zones vers lesquelles le transfert de droits peut être fait parce qu'elles sont propices au développement ou à une concentration ou densification du développement. Un droit de développement pourra ainsi être transféré, par exemple, à l'intérieur d'un centre-ville entre un bâtiment historique et un terrain vacant, ou entre un quartier historique et un centre des affaires, ou à plus grande échelle, entre un espace naturel protégé et un secteur à urbaniser.

Le droit de développement transféré s'ajoute au développement déjà autorisé par les règlements d'urbanisme dans la zone réceptrice. C'est pourquoi il importe de bien calibrer les règles applicables dans la zone réceptrice. Ici aussi, on peut concevoir un zonage de base applicable de plein droit et une densité additionnelle obtenue (seulement) par l'acquisition de droits de développement transférés. De fait, les auteurs s'entendent pour signaler que, dans ces zones

réceptrices, les règlements doivent éviter de permettre l'accroissement de densité autrement que par TDD. Un développeur qui peut facilement obtenir la permission d'accroître la densité sans rien déboursier ne sera pas intéressé à payer un surplus pour acquérir un TDD. Ainsi, le passage obligé par un TDD ou en d'autres termes un TDD obligatoire apparaît souhaitable :

*« Normally a TDC program is mandatory for receiving areas for those who wish to develop beyond permitted density. It would be a futile exercise to develop a TDC program that was voluntary in respect of such development. Developers would not participate in a TDC program if they could achieve their objectives to develop to desired densities without purchasing development credits. »* (Kwasniak 2004, p. 52)

Cela suppose, par exemple, que les documents de planification n'autorisent pas automatiquement une densité maximale forte, mais pratiquent une certaine forme de zonage réduit.

*« Jurisdictions might change these baseline density limits in some areas when setting up their TDR programs, for example "downzoning" areas they want to see preserved and sometimes downzoning receiving areas to boost TDR demand. »* (Walls 2007, p. 10)

Une pratique courante est donc d'exiger une acquisition de TDD pour toute demande de rezonage impliquant une augmentation de la densité au-delà des limites reconnues dans le plan d'urbanisme ou le plan de zonage (Delaney 1983). Cela suppose également un choix pour le développeur dans une zone réceptrice de développer en suivant les règles de base du zonage ou de soumettre une demande d'augmentation de la densité tout en achetant des TDD. La municipalité n'a pas nécessairement toujours intérêt toutefois à inscrire une densité réduite dans son zonage pour les zones réceptrices, car les développeurs pourraient s'en accommoder et ainsi le résultat pourrait être une trop faible densité (Walls 2007; Pruetz 2003, p. 141). À l'inverse, certaines municipalités vont ajuster leur zonage en augmentant le seuil de densité optimal tout en annonçant qu'une densité supplémentaire pourrait être obtenue par l'achat de TDD. C'est, selon Pruetz, une manifestation ferme en faveur du développement et de la densification exprimée par la municipalité, susceptible de rassurer et de stimuler les développeurs à s'y lancer. Mais, là encore, les développeurs pourraient se contenter du premier niveau de densification. Si par ailleurs l'augmentation de densité est trop facile, les développeurs ne s'engageront pas dans le programme de TDD. Tout dépend donc des conditions spécifiques de chaque lieu et de l'analyse qu'en fait la municipalité.

Il serait également possible de rendre obligatoire dans certaines zones l'acquisition de TDD comme le suggère Kwasniak. Mais encore faut-il être assuré de pouvoir offrir suffisamment de TDD sur le marché (Pruetz 2003, p. 142). Cela ressemblerait à une redevance ou une contribution particulière requise de la part de promoteurs, par exemple dans une zone à redévelopper et à densifier (on y reviendra).

#### 4. Transaction d'acquisition et détermination de la valeur des TDD

La transaction d'acquisition de TDD s'effectue sur le marché privé, donc entre un vendeur et un acquéreur libres et consentants. La majorité des transactions s'effectuent entre des propriétaires privés et des promoteurs. Les deux parties négocient les conditions de la vente et le prix qui varient selon l'état du marché. Cela présente un avantage administratif pour les autorités locales qui n'ont généralement pas à augmenter les taxes ou à emprunter des capitaux pour l'implantation d'un programme de TDD.

La détermination de la valeur des TDD repose sur un marché actif et dynamique. Ainsi,

*« TDR markets work as a land preservation tool when landowners are willing and able to sell development rights, and developers are interested in buying those rights. The relative strength of the supply and demand sides of the market will determine the prices at which TDRs are sold. The willingness of suppliers to provide TDRs and of developers to buy those rights depends on the complex interaction of the design features of the TDR program, local zoning rules, and the underlying housing and land market conditions in the region. Understanding the interaction among all three is critical to creating a well-functioning market. » (Walls 2007, p. 9)*

S'il n'y a pas cette rencontre entre vendeur et acheteur, le programme ne fonctionnera pas bien : il n'y aura pas de vente ou le prix obtenu ne satisfera pas l'une ou l'autre des parties.

Selon Walls, il importe que la municipalité ait une bonne connaissance du marché avant de définir les paramètres de son programme de TDD et d'en faire un suivi constant. L'État du New Jersey exige même que les municipalités qui se lancent dans la mise sur pied d'un programme de TDD effectuent une analyse détaillée du marché (Walls 2007, p. 16).

##### - Mesure ou taux de transfert

Lorsque le transfert se fait entre deux terrains dans la même zone, les valeurs sont assez semblables et elles seront mesurées en superficie selon un taux 1 : 1, c'est-à-dire le vendeur vend une certaine quantité de m<sup>2</sup> non utilisés sur son terrain à un acheteur qui va pouvoir ajouter cette même quantité sur le sien. Mais cela est plus difficile à estimer lorsque les zones sont plus éloignées ou que les usages sont différents. Comment transférer 1 000 m<sup>2</sup> d'un centre-ville dans une ancienne zone industrielle en redéveloppement? Ou encore, comment évaluer un terrain au bord de l'eau en banlieue (dans la zone émettrice) par rapport à un terrain à l'intérieur des terres? Le taux de transfert est parfois de 2 : 1 ou de 5 : 1, soit en termes de superficie ou en termes de densité. Par exemple, dans une zone réceptrice, on pourrait construire deux fois ou cinq fois plus de logements à l'hectare que dans la zone émettrice. Tout dépend de la valeur sur le marché et

de la pression du développement. Cela est difficile à calculer et demande une connaissance et une analyse approfondies du marché.

Dans le cas où de fortes restrictions ont été imposées dans la zone émettrice, il se peut que la valeur des droits transférés soit calculée non sur le nouveau zonage, mais sur l'ancien, lequel refléterait mieux la valeur de développement réelle (Walls 2007, p. 25, évoque l'exemple du *Montgomery County, Maryland*). De fait, il ne faut pas confondre valeur de développement au sens du marché et potentiel en fonction du zonage; il est bien établi que le zonage peut restreindre les possibilités du marché. Mais on sait que le marché joue aussi avec ces différences et les spéculateurs misent sur des changements de zonage à venir.

Une technique simple est de permettre à un propriétaire qui possède plusieurs lots contigus de concentrer le développement sur une partie de ses terrains, tout en maintenant une densité moyenne reconnue. Cela se pratique déjà couramment sans passer par le TDD. C'est la technique utilisée à l'origine à New York qui permettait à des promoteurs d'acheter des terrains contigus à des sites protégés et de reporter les droits de développement sur certaines parties d'entre eux par un remembrement de lots. C'était un peu l'ancêtre du TDD. Le véritable TDD est apparu lorsque des propriétaires ont voulu reporter le développement sur des terrains non adjacents. Dans un tel cas, une municipalité peut fixer un écart maximum, en termes de pourcentage d'accroissement ou de hauteur, par exemple, comme le suggérait Costonis 1972.

#### ○ Crédits de développement

Pour pallier les difficultés que présente le transfert entre zones éloignées ou fort différentes quant aux usages, des programmes de TDD vont utiliser l'expression transfert de crédits de développement (*New Jersey Pinelands*). Dans ce cas, le taux de transfert se calcule en crédits et peut tenir compte d'un grand nombre d'objectifs ou de situations. Il peut prendre l'allure d'une formule ou d'une équation à multiples variables, tenant compte du degré de sensibilité environnementale ou patrimoniale d'un site émetteur, d'une part, et de l'intensité du développement souhaité dans une zone réceptrice, d'autre part. Ainsi, le programme *New Jersey Pinelands* vise à préserver l'ensemble de ses ressources agricoles, forestières ainsi que ses milieux humides; le plan régional détermine aussi les aires à urbaniser prioritaires ainsi que d'autres catégories de centres urbains (villes ou villages traditionnels) qui servent de zones réceptrices à des degrés divers. Ainsi, donc, les programmes de TDD peuvent être assez simples ou plus complexes, selon l'ampleur des objectifs et de la taille des zones visées.



## 5. Implication d'intermédiaires pour faciliter les transactions

La création d'un nouveau marché foncier de droits de développement ne va pas sans difficulté. Les propriétaires ne connaissent pas bien cette formule et sont réticents à s'engager. Ils peuvent aussi avoir de la difficulté à trouver des acheteurs ou vendeurs autorisés et consentants. En outre, l'appréciation de la valeur des droits transférés n'est pas facile. En considérant les fluctuations du marché, il peut de plus y avoir des décalages dans le temps : un ralentissement du marché amènera une difficulté à vendre des droits de développement. Ainsi, le propriétaire d'un bâtiment patrimonial, par exemple, peut ne pas parvenir à obtenir les montants nécessaires à des réparations majeures au moment opportun : les cycles du marché et les cycles de vie des bâtiments ne coïncident pas nécessairement.

Ces difficultés ont conduit des auteurs, notamment J. Costonis (1972), à proposer une implication plus forte des municipalités pour faciliter les transactions. Certaines municipalités peuvent ainsi jouer un rôle utile dans la circulation et la diffusion de l'information en publiant des listes de TDD disponibles ou en créant des bureaux d'information et de mise en contact de vendeurs et d'acquéreurs potentiels (voir le cas de Vancouver). Ainsi, elles peuvent :

*« [...] act as a clearinghouse and an information source, helping to match buyers with sellers and assisting with transactions. »* (Stevenson 1998, p. 1332)

De plus, les municipalités assument la plupart du temps un rôle administratif essentiel dans la gestion d'un programme de TDD au moyen d'un registre des transactions conclues et en effectuant un suivi attentif de celles-ci.

Enfin, d'autres vont jouer un rôle d'intermédiaire plus actif encore au moyen de banques de TDD.

### - Banques de TDD

Les autorités publiques peuvent mettre sur pied un organisme, agissant comme un courtier ou une banque de TDD, qui permet de suppléer aux difficultés du marché. Ainsi, lorsque le marché ne favorise pas la rencontre simultanée de vendeurs et d'acquéreurs de TDD,

*« TDR banks have proven very effective in bridging the time gap between when landowners wish to sell their development rights and when developers want to buy them. The TDR bank provides ready market for development rights when the local real estate market cannot. »* (Frankel 1999, p. 829)

Ces banques peuvent acquérir elles-mêmes des droits de développement, intervenir sur la fixation des prix, sur les emprunts, etc. :

*« TDR banks were created to counter some of the difficulties posed by the use of TDRs. Government operated TDR banks resolve valuation and marketability problems by setting minimum purchase prices, guaranteeing loans that use TDRs as collateral, and purchasing the TDRs outright. By acting as a middleman between buyer and seller, TDR banks fill a critical timing gap that could be the downfall of a TDR program. » (Stevenson 1998, p. 1331-1332)*

Ce faisant, les banques de TDD aident à établir un marché, à faciliter les transactions, à offrir aux vendeurs et aux acquéreurs des prix adéquats, à diffuser l'information et le savoir-faire, bref, à économiser temps et efforts pour rendre les programmes de TDD plus performants.

De telles banques peuvent relever des autorités locales directement, mais parfois ce sont des organismes indépendants qui sont mandatés ou autorisés à assumer ce rôle, comme des agences gouvernementales (par exemple, au New Jersey) ou encore des OBNL voués au patrimoine ou à la conservation. Leurs tâches peuvent varier considérablement. Certaines peuvent bénéficier d'un capital de base ou fonds de roulement qui sert à amorcer les premières transactions. Un OBNL, à titre d'organisme de charité, peut aussi constituer son capital de base en acceptant des donations en argent ou même en terrains ou en droits immobiliers (comme une fiducie foncière). Certaines peuvent aussi combiner les techniques des TDD et des acquisitions de droits avec d'autres mesures comme des programmes de subvention à l'entretien ou à l'aménagement. Ces banques ont ainsi beaucoup de latitude, une capacité à négocier de grandes quantités de terrains à la fois, une aire territoriale étendue, une flexibilité temporelle considérable.

La mise en place d'une banque de TDD entraîne forcément des coûts administratifs supplémentaires, mais comme elle génère aussi des rentrées de fonds, un tel organisme peut être considéré comme autosuffisant.

Évidemment, ce rôle de contrôle du marché comporte des risques significatifs, comme le soulèvent les auteurs (Delaney 1983, p. 615; Pruetz 2003, p. 159) (risques de distorsion ou d'artificialisation du marché, d'abus, d'erreurs, d'injustices, etc.). Encore une fois, une bonne connaissance du fonctionnement du marché local et une bonne planification sont essentielles. Pour éviter les risques de conflit entre leur responsabilité de réglementation et une implication dans les marchés, des municipalités confient parfois le rôle de banque de TDD à une agence indépendante ou à un OBNL :

*« [...] to create greater separation between land use decisions and TDR transactions, some communities will allow non-profit agencies to handle TDR transactions ». (Pruetz 2003, p. 159)*

## **6. Conversion ou utilisation des droits de développement transférés : les projets de développement dans les zones réceptrices**

Le promoteur qui achète des droits de développement (DD) peut soumettre un projet rapidement ou attendre plus tard. Les DD peuvent ainsi être engrangés pour le futur ou être utilisés immédiatement. Le promoteur effectue sa propre analyse d'opportunité. Mais, habituellement, c'est lorsqu'il a un projet en vue que le promoteur va amorcer les démarches : si la zone où il souhaite construire requiert une acquisition de TDD ou si une telle acquisition, facultative, lui permet un projet plus intéressant (plus dense, plus profitable, etc.), le promoteur va se servir des DD et soumettra son projet à la municipalité. Il devra alors à la fois s'informer des modalités d'acquisition des TDD, rechercher un vendeur de TDD (ou passer par une banque de TDD) et effectuer la transaction d'acquisition des DD, tout en préparant son projet de développement.

Toutefois, il lui faudra passer par les mécanismes usuels d'obtention de permis dans la municipalité concernée. Un programme de TDD peut établir avec plus ou moins de précision les modalités d'acceptation de tels projets. Certains auteurs préconisent un processus particulier dans le cas du TDD, comportant des règles de plein droit plutôt qu'un processus d'approbation plus discrétionnaire, afin d'offrir plus de certitude aux promoteurs (Pruetz 2003, p. 154). En effet, étant donné les nombreuses démarches que comporte le TDD et afin d'attirer les promoteurs, certains préfèrent réduire en quelque sorte les étapes d'approbation des projets en fixant d'avance les limites permises. Ainsi, un TDD simple, comprenant un transfert de droits aériens ou de FAR d'un terrain à un autre à proximité, pourrait être de plein droit (comme à New York). Cela n'empêche pas une municipalité de fixer des balises, des règles ou des conditions. Par exemple, certaines municipalités pourraient vouloir contrôler le rythme de développement dans les zones réceptrices en n'autorisant une forte densité que si des infrastructures adéquates sont présentes.

Par contre, certaines municipalités peuvent vouloir continuer à examiner la qualité du design de façon discrétionnaire. D'autres peuvent examiner les projets impliquant un TDD à l'intérieur d'une procédure d'usage conditionnel. Dans d'autres cas, c'est à l'occasion d'une demande de modification du règlement de zonage existant, particulièrement pour un projet plus dense que prévu par le règlement en vigueur, que la municipalité va décider si elle exige le recours au TDD et de quelle manière (Delaney 1983).

Toutefois, il importe que la municipalité enregistre systématiquement les transactions de TDD effectuées et en assure le suivi lorsque les promoteurs utilisent effectivement les droits ainsi acquis. Car, tant pour les sites émetteurs que pour les sites récepteurs, les TDD ne sont utilisés qu'une seule fois. Lorsqu'ils sont vendus, les droits de développement sont épuisés à jamais sur le site émetteur; une fois le site récepteur construit, les DD ne peuvent plus être réclamés par le promoteur.

## 7. Suivi des transactions : procédure type

En guise de récapitulation des étapes de l'application d'un programme de TDD, voici quelques remarques de Pruetz montrant qu'une municipalité peut viser d'abord la simplicité dans la mise en place d'un tel programme, ou elle peut en souhaiter une application large et donc en complexifier les modalités :

*« [...] some programs attempt to make transactions and record keeping as simple as possible by requiring that the deed restrictions on the sending site be recorded simultaneously with the approval of the receiving site development. However the market for TDRs can be greatly expanded if TDRs are treated as a commodity which can be bought by anyone, held for investment, resold and then, finally, redeemed at a receiving site ».* (Pruetz 2003, p. 157)

En séparant ainsi les étapes, un programme de TDD est plus complexe à gérer, mais il offre encore plus de flexibilité. Le recours aux crédits de développement offre une très grande flexibilité, car ces crédits deviennent une monnaie d'échange très maniable. Une fois le programme et les règlements adoptés, comprenant les objectifs, les zones visées et les modalités (règles et restrictions, taux, etc.), on peut alors résumer la procédure type pour l'application d'un tel programme en sept étapes (d'après Pruetz 2003, p. 158-159) :

- 1) Détermination des allocations de TDD. Un propriétaire demande à la municipalité de reconnaître ou d'estimer le nombre de TDD que sa propriété pourrait vendre.
- 2) Recherche de titres. Une municipalité peut exiger d'un propriétaire qui veut vendre des TDD un certificat notarié montrant que les titres de propriété sont clairs et libres de toute contrainte pour une telle transaction.
- 3) Soumission d'un projet d'entente (clause restrictive, servitude ou autre) par le propriétaire à la municipalité (ou OBNL concerné) pour examen et discussion par les professionnels.
- 4) Signature de l'entente et inscription au registre foncier.
- 5) Délivrance par la municipalité d'un certificat de TDD, remis au propriétaire du site émetteur.
- 6) Transfert du certificat de TDD par vente. La municipalité est formellement avisée du nom du nouveau détenteur du TDD. Ce certificat peut être revendu subséquemment à plusieurs nouveaux acquéreurs, avec copie à la municipalité.
- 7) Utilisation du TDD et extinction du certificat. Un développeur se sert du TDD acquis, obtient les autorisations de la municipalité pour un projet dans la zone réceptrice comportant la densité accrue autorisée. Il remplit alors le certificat et le remet à la municipalité. Dès lors, le TDD est complété et comme il ne peut servir qu'une fois, il est éteint.



## 8. Rôle des autorités municipales

Chaque ville, province ou État définit ses propres objectifs et modalités. Les exemples du chapitre suivant en donnent des illustrations. Mais, auparavant, il importe de revenir sur deux questions : l'implication des municipalités, mais aussi des États (provinces) et l'échelle territoriale des programmes. Les autorités publiques peuvent jouer un rôle minimaliste ou au contraire s'impliquer de façon plus proactive dans toutes les phases d'un programme de TDD. Les auteurs reconnaissent que cet engagement public est souvent nécessaire pour pallier les difficultés ou les inconvénients d'un système privé, mais peu connu et fort incertain.

- Insertion d'un programme de TDD dans les exercices de planification de l'ensemble du territoire;
- Réglementation imposant des restrictions dans les zones émettrices;
- Restrictions dans les zones réceptrices;
- Implication publique dans la fixation du montant de droits transférables et des taux de transfert;
- Implication dans la recherche d'acheteurs et de vendeurs;
- Création d'une banque de TDD;
- Mise en place de formes de crédits, fonds de fonctionnement, soutien à l'emprunt, etc.;
- Suivi des transactions;
- Approbation des projets (avec ou sans modification du zonage) dans les zones réceptrices.

Le rôle minimaliste correspond à la philosophie visant un mécanisme basé sur le marché libre. Il vise à réduire l'implication des autorités publiques et à réduire en conséquence les réactions négatives par rapport aux contraintes administratives. Cependant, il ne fonctionne que dans des circonstances favorables. Le rôle « maximaliste » vient pallier les difficultés : il peut aller jusqu'à un système de crédits obligatoires voire un système de redevances obligatoires. Il peut comporter un appareillage administratif lourd et peut ressembler à une taxe supplémentaire. Mais, dans certains cas, un programme de TDD ne peut fonctionner sans une implication publique significative. Où nous situons-nous au Québec? C'est la question à laquelle il faudra tenter de répondre à la fin de la présente étude.

## 9. Portée territoriale ou l'échelle des programmes de TDD

Une autre importante question à poser lors de l'élaboration d'un programme de TDD concerne la détermination de sa portée territoriale et de son échelle. Est-il préférable et possible d'établir le programme au sein d'une seule municipalité, d'une région métropolitaine, d'un État ou d'une province? La réponse dépend en

grande partie du type de ressource à protéger. Les programmes de TDD visant la conservation des sites et des monuments patrimoniaux, comme ceux de New York, de San Francisco ou de Denver, sont habituellement circonscrits par les limites d'une seule municipalité. Par contre, un programme comme celui du *Central Pine Barrens* de Long Island couvre trois villes et deux villages (Stinson 1997, p. 353); ses objectifs sont différents, car il vise la protection de milieux naturels, la protection du territoire qui alimente la région en eau potable et la limitation de l'urbanisation. Selon le type de programme, les TDD peuvent s'effectuer :

- Entre sites émetteurs et récepteurs au sein d'une même municipalité;
- Entre deux ou plusieurs municipalités;
- Entre sites ruraux et urbains;
- Entre secteurs de zonage différents;
- À l'échelle d'une région  
Ex. : Programmes de Montgomery County, Maryland et de New Jersey Pinelands;
- À l'échelle d'un État ou d'une province  
Ex. : Banque de TDD de l'État du New Jersey.

## 10. Autres techniques

### - Les redevances de densité (*density transfer charges*)

Comme l'explique Pruetz (2003, p. 86), certaines municipalités peuvent trouver complexe la mise en place d'un programme de TDD et hésiter à s'y aventurer à cause des nombreuses étapes et démarches que cela peut comporter. Pruetz propose alors d'envisager une formule simplifiée, sous le nom de *density transfer charges* :

*« designed to reduce the TDR technique to its essential purpose : recapturing part of the extra value generated by increased development potential and using it as compensation for the reduction of development potential elsewhere ».* (Pruetz 2003, p. 87)

Au lieu d'avoir à chercher un vendeur de TDD, de négocier avec lui le prix des droits, puis de négocier son projet avec la ville, un promoteur pourrait préférer payer directement une redevance ou une contribution financière à une municipalité pour une augmentation de densité. Cela signifie que les règlements de la municipalité pourraient fixer une limite de densité qui pourrait être dépassée, par exemple d'un certain pourcentage comme 10 ou 20 %, moyennant paiement d'une redevance ou d'une contribution monétaire en proportion. Les montants ainsi accumulés seraient déposés dans un fonds qui servirait à acquérir des servitudes de conservation ou à soutenir les propriétaires

de sites patrimoniaux protégés, par exemple aux fins de restauration et d'entretien. Ce type de formule est parfois utilisé par des municipalités qui ont mis sur pied une banque de TDD. Mais cette approche est encore assez peu répandue.

#### - Le zonage incitatif (primes de densité)

Le zonage incitatif, appelé *bonus zoning*, est assez répandu en Amérique du Nord. Selon Kwasniak (2004), les provinces d'Ontario et de Saskatchewan autorisent les municipalités à utiliser cette mesure. Avec un tel pouvoir, une municipalité peut consentir à un promoteur un accroissement de densité en échange d'un aménagement additionnel de sa part (*amenity*), tel qu'une place publique, un passage public pour les piétons, une garderie, etc. Comme le soulignent les auteurs (Kwasniak citant Stinson et Murphy), ce sont des ajouts d'aménagement, directement sur le site du projet, alors qu'avec le TDD, l'accroissement de densité est autorisé en échange d'une restriction des droits de développement sur un autre site. En outre, le zonage incitatif en soi n'exerce pas de redistribution financière. Kwasniak mentionne par ailleurs qu'au-delà de ces autorisations législatives explicites, plusieurs municipalités ont entrepris des négociations de ce type sur une base informelle; il s'agit d'une sorte de troc *ad hoc*, propre à chaque projet. On pourrait trouver de nombreux exemples de ce genre dans nos grandes villes québécoises. Certaines municipalités peuvent aller jusqu'à demander une contribution à un fonds pour le logement social; cela pourrait aussi éventuellement se faire pour le patrimoine, mais ces ententes demeurent aléatoires.

## IV. EXEMPLES D'APPLICATIONS RÉUSSIES EN PATRIMOINE

Comme on l'a vu précédemment, les premiers programmes TDD portaient sur le patrimoine bâti dans les grandes villes. Celles-ci ont ajouté d'autres objectifs de villes centres : la revitalisation des centres-villes, le maintien ou le développement d'équipements culturels, le logement abordable, par exemple. Voici un résumé des exemples les plus réussis aux États-Unis, soit New York, San Francisco et Seattle, ainsi que Vancouver au Canada. D'autres villes pourraient être examinées, comme Denver, Los Angeles, Washington ou Calgary.

### 1. New York

New York est considérée comme la première ville aux États-Unis à avoir expérimenté la formule du transfert de droits de développement dès les années 1960 (Pruetz 2003, p. 221). Le transfert s'est d'abord fait entre lots adjacents, par la fusion des lots ou leur regroupement en lots plus grands. Si une partie des

terrains ainsi regroupés est déjà occupée par un bâtiment patrimonial ou de faibles dimensions, le potentiel de développement non utilisé peut être reporté sur la partie résiduelle, qui peut alors bénéficier d'une augmentation de densité. Par la suite, ce droit s'est étendu à des lots séparés par une rue, puis à des suites de lots plus éloignés, mais contigus et appartenant à un même propriétaire. La superficie transférable correspondait à la différence entre la quantité de superficie déjà construite sur un site historique et la quantité maximale autorisée par la réglementation dans la zone. Le taux de transfert était de 1 : 1; on pouvait transférer la même quantité de superficie de plancher, du lot émetteur au lot récepteur. On les appelait d'ailleurs « droits aériens ».

Cette première version des TDD a fait l'objet de sérieuses réserves par divers commentateurs. En particulier, J. Costonis (1972) a conçu son programme de TDD pour Chicago en essayant de trouver des palliatifs aux limites de la technique new-yorkaise. Costonis a notamment (d'après Stevenson 1998) souligné : 1) le problème du nombre réduit d'acquéreurs potentiels (seulement les terrains adjacents) et donc la difficulté pour un propriétaire de site patrimonial à obtenir un prix adéquat; 2) la dépendance du site patrimonial à l'égard de la vigueur de la construction dans son voisinage immédiat; 3) l'absence de garantie que le bâtiment patrimonial serait effectivement préservé, le propriétaire pouvant encore le démolir et reconstruire un bâtiment de même taille à la place; 4) les risques de mauvaise qualité de design (par exemple, une densité trop forte pouvant obstruer la vue sur le bâtiment patrimonial qu'on veut préserver en plus d'ajouter un lourd fardeau additionnel sur les infrastructures existantes, de générer un accroissement de trafic, etc.). De façon générale, Costonis a proposé la création de banques de TDD pour pallier les problèmes de recherche d'acquéreurs et de décalage dans le temps. Il a aussi proposé d'élargir les territoires d'application des TDD à des secteurs entiers. Enfin, il a proposé une attention particulière à l'entretien et la réhabilitation des biens patrimoniaux, par des incitatifs additionnels, des subventions ou autres.

La Ville de New York a par la suite ajusté ses programmes de TDD afin d'en améliorer la performance. Ainsi, alors qu'à l'origine il n'y avait pas de limite à la densité pouvant être transférée, aujourd'hui des limites de densité sont imposées, variables selon les zones, en termes de superficie de plancher ou coefficient d'occupation au sol (*Floor Area Ratio, FAR*) ou de pourcentage d'augmentation. Divers programmes ont été élaborés pour des districts particuliers, avec chacun leurs règles propres. Par exemple, dans le cas du *South Street Seaport District*, une sorte de banque de TDD a été mise sur pied. Dans le *Theater District*, une attention particulière est accordée à la préservation des théâtres et à leur maintien en activité.

De nos jours, le processus d'autorisation d'un TDD pour les sites historiques passe par une demande de *special permit* soumise à la commission d'urbanisme (*City Planning Commission*). Cette demande comprend un projet de développement pour le site récepteur ainsi qu'un programme d'entretien du site



patrimonial et un rapport de la commission du patrimoine (*Landmarks Preservation Commission*). La commission d'urbanisme s'assure par ailleurs que le projet de développement n'a pas de conséquences inacceptables sur les propriétés adjacentes.

Étant donné la très grande demande à New York pour la forte densité, on n'est pas surpris de constater que les TDD y soient considérables. Il se pratique encore beaucoup sur des lots adjacents, de plein droit et donc selon un processus rapide. Les autres programmes, comportant un processus un peu plus long, sont plus lourds à gérer, et donc un peu moins actifs. Mais, les projets demeurent substantiels.

## 2. San Francisco

Avec New York, San Francisco a été une des premières villes américaines à expérimenter la formule des TDD dans les années 1960 (Pruetz 2003, p. 224). Mais, c'est surtout à partir de 1985 que son application a pris de l'ampleur, à l'occasion de l'adoption d'un nouveau plan d'urbanisme pour le centre-ville comportant la désignation de nombreux sites patrimoniaux. Cette désignation entraînait des restrictions sévères à la démolition et même à la modification d'éléments historiques significatifs. Il y avait là un incitatif évident pour les propriétaires de ces sites à se lancer dans les TDD. En même temps, le plan et la réglementation ont réduit la densité autorisée dans le centre-ville (*downzoning*), de sorte que les promoteurs souhaitant construire des édifices élevés devaient passer par le TDD.

Le transfert est autorisé à l'intérieur d'une même zone ou entre lots à préserver et lots à développer. Le transfert est mesuré en superficie de plancher (rapport plancher/terrain, RPT, ou *floor area ratio*, FAR). Le taux de transfert est de 1 : 1; la superficie autorisée mais non construite au-dessus du bâtiment préservé est transférée sur le terrain à développer dans la même quantité. L'augmentation de densité est cependant plafonnée, de façon variable selon les zones réceptrices; avec un TDD, dans certaines zones, le FAR peut passer de 6 à 18, dans d'autres de 9 à 18, ailleurs il ne peut être augmenté de plus de 50 % (Coriolis 2002, p. 30). Toutefois, il est à noter que le transfert ne porte que sur la densité et non sur les autres exigences en termes de hauteur, recul, etc. Le transfert est traité et autorisé de façon administrative par les fonctionnaires du service d'urbanisme, selon des règles objectives. Le propriétaire d'un site historique peut soumettre une demande d'admissibilité, qui détermine la quantité de TDD qu'il peut vendre. La vente ou le transfert subséquent est inscrit par l'administrateur du zonage (*zoning administrator*) sur un certificat de transfert. Pour un développement qui excède la densité permise, le promoteur doit fournir un certificat à l'administrateur du zonage. Lorsque le projet de développement est approuvé, l'administrateur produit alors un avis d'utilisation de TDD, qui est dûment

enregistré; cet avis indique que le TDD est ainsi complété et ne peut plus servir à nouveau.

Les clés du succès de ce programme sont, d'une part, la forte pression à développer au centre-ville de San Francisco; d'autre part, l'impossibilité de dépasser la densité autorisée de plein droit autrement qu'en passant par un TDD. Selon Pruetz, propriétaires et promoteurs ont pris l'habitude du TDD et le marché des TDD est donc fort dynamique, sans nécessité d'implication de la Ville (par une banque de TDD, par exemple). Plusieurs dizaines de sites historiques ont ainsi été préservés. Selon Pruetz, c'est l'un des programmes les plus couronnés de succès aux É.-U.

### 3. Seattle

Le programme de TDD à Seattle remonte aussi à un nouveau plan du centre-ville en 1985 (Pruetz 2003, p. 233; McKnight 2002). Les objectifs de ce plan étaient non seulement la qualité des nouvelles constructions et la protection des sites historiques, mais aussi le logement abordable. Les outils de mise en œuvre comportaient un ensemble de mesures incluant un zonage de base restrictif, assorti de bonus de densité, d'exemptions et de TDD.

Ainsi, la réglementation comporte des limitations qui peuvent être dépassées jusqu'à une limite maximale, par des projets qui fournissent certaines aménités telles que des garderies, des salles de spectacle, du commerce de détail, des parcs, des jardins, etc. Des bonus peuvent être également accordés pour des musées, des places ouvertes, des accès au transport en commun, du logement. En outre, divers programmes d'encouragement au logement abordable peuvent permettre d'accroître la densité. Enfin, on peut recourir à un programme de TDD, qui peut viser quatre objets : maintien de logement pour personnes à faibles revenus; préservation de sites historiques; insertion de nouveaux bâtiments compatibles dans les secteurs historiques; incitatifs à varier l'échelle des bâtiments. Ainsi, les moyens sont multiples, et le TDD en est un parmi d'autres. C'est surtout au centre-ville que s'appliquent ces mesures.

Les TDD s'effectuent sur la base de la superficie de plancher. Cependant, les règles varient d'une zone à l'autre, tant pour les zones émettrices que les zones réceptrices; elles comportent souvent différentes catégories de densité, en fonction des usages et de l'atteinte ou non de certains objectifs. Le taux d'implantation peut ainsi augmenter de 100 % (ex. : FAR de 2 à 4) à 150 % (FAR de 2 à 5) (Coriolis 2002, p. 31). Bref, la Municipalité a conçu une matrice complexe déterminant les règles applicables selon les zones, les objectifs et la localisation. De plus, dans le cas des sites historiques, des règles additionnelles visent à assurer non seulement la protection des bâtiments et sites, mais aussi leur restauration. Un TDD doit générer des fonds pour la restauration; il doit donc y avoir un plan de restauration. À cela doit s'ajouter un programme d'entretien à

long terme. Ces mesures patrimoniales sont possibles pour autant qu'elles reçoivent l'approbation de la commission du patrimoine de Seattle.

Plus récemment, la Ville a accordé une priorité aux lieux d'arts et spectacles à caractère patrimonial. Par ailleurs, la préservation des espaces verts et des milieux périurbains a aussi été ajoutée aux objectifs. Enfin, en 1988, la Ville a mis sur pied une banque de TDD afin de contrer les fluctuations du marché, en période de faible demande. Cette banque peut acheter, conserver et vendre des TDD, mais pour des logements abordables principalement.

La Ville de Seattle est très attrayante et son marché est dynamique. Mais la variété des outils, la possibilité d'augmenter la densité par divers moyens de même que les exigences additionnelles en matière de sites historiques ont eu pour effet que les TDD sont peu utilisés pour le patrimoine. Les objectifs de logement abordable sont mieux soutenus par contre par ces outils et ont connu beaucoup de succès, principalement grâce à la banque de TDD (selon Pruetz 2003). Des amendements ont été apportés aux programmes en 2001 pour simplifier les procédures en matière de patrimoine et leur donner plus de possibilités. Le système demeure toutefois complexe et difficile à mettre en application (McKnight).

#### 4. Vancouver

La Ville de Vancouver s'est dotée d'une politique en matière de protection du patrimoine et d'une politique de transfert de droits de développement relative au patrimoine à partir de 1983 (Coriolis 2002; site Web de la Ville de Vancouver). Aujourd'hui, il s'agit d'un ensemble élaboré et sophistiqué de mesures; présentement, elles sont en voie de révision. La Ville a d'abord effectué un inventaire qui sert de base à toute action. Certains sites d'intérêt sont de plus l'objet d'une désignation officielle par règlement municipal. La Ville a aussi élaboré un plan de sauvegarde de son patrimoine et possède un programme d'information et d'éducation du public. La désignation donne droit à certains avantages, comme des primes et des mesures incitatives.

Le transfert de DD peut porter sur la densité autorisée, mais non utilisée (ou densité résiduelle) ou sur des primes de densité établies en vertu de la politique sur le patrimoine. Un propriétaire intéressé entre en contact avec le service d'urbanisme afin de négocier avec la Ville une entente comprenant un ensemble de mesures de protection adaptées à sa propriété et offrant une alternative au redéveloppement pur et simple, comme un redéveloppement intégrant le bien patrimonial restauré ou si ce n'est pas possible, un transfert de droits de développement sur un autre site. Cette entente permet d'établir le potentiel de TDD du site en fonction de sa valeur marchande ainsi que les besoins de restauration et leurs coûts. L'entente consigne, sous forme de *Heritage Agreement* ou *Heritage Revitalization Agreement*, les mesures que la Ville et le

propriétaire s'engage à prendre afin de protéger le caractère patrimonial du site, et notamment, déterminera la quantité de DD transférable requise pour assurer la réhabilitation du site patrimonial.

Le programme de TDD s'applique principalement dans la zone centrale de Vancouver. Il existe deux procédures pour l'autorisation d'un TDD :

- La première concerne les projets à l'intérieur de la zone centrale qui comportent une augmentation de densité jusqu'à 10 %. Les projets de développement sont alors examinés par le *Development Permit Board*.
- Les autres projets, qui sont hors de la zone centrale ou qui impliquent une augmentation de densité supérieure à 10 %, devront suivre la procédure plus longue de demande de changement de zonage, soumise au conseil municipal.

Lors de la soumission d'un projet impliquant un TDD, la procédure exige une preuve de vente appropriée, signée par le propriétaire du site émetteur et le propriétaire du site récepteur, et dûment enregistrée. Le promoteur d'un tel projet doit ainsi avoir accumulé le nombre suffisant de TDD pour assurer la réhabilitation du site patrimonial émetteur (*donor site*). En outre, la demande ne sera accordée que si la réhabilitation est complétée, ou suffisamment avancée (avec un rapport d'avancement) ou s'il y a des garanties financières (dépôt de lettres de crédit bancaires).

Bien que la Ville ne fasse pas partie de la négociation de la vente proprement dite des TDD, elle en tient un registre public, le *Heritage Density Chart*, qui indique tous les sites émetteurs ainsi que les TDD dûment vendus. La Ville assure ainsi un suivi des transactions, en plus de faciliter l'accès à l'information sur les offres disponibles.

L'efficacité du programme a été considérée comme très bonne :

*« Vancouver's density bonus and transfer system has been successful. Property owners and developers who have been involved in the system have a variety of suggestions for improvement, but most believe it is fundamentally a good system. »* (Coriolis 2002, p. 1)

Toutefois, les études soulèvent le risque du déséquilibre entre l'offre et la demande, entre le nombre de sites émetteurs et le nombre de sites récepteurs.

*« One of the system's strengths is the flexibility that flows from the open market for transferable density. However, this carries an inherent risk that at any given time the supply of space available for sale and the demand for the space are out of equilibrium, which can affect price. Falling prices for transferable density have two impacts :*

- *Owners of heritage properties may be reluctant to use the system if they anticipate that the transferable density is a deflating commodity.*



- *Lower prices mean the City must grant larger bonuses to provide enough incentive to allow heritage rehabilitation projects to proceed.*

*The greatest risk is the possibility that an increasing bank of unsold space will deflate price and result in heritage owners being unwilling to participate in the program. » (Coriolis 2002, p. 1)*

Le nombre de sites patrimoniaux semble surpasser le nombre de sites disponibles pour un développement de forte densité et la Ville explore la possibilité d'autoriser plus de sites récepteurs.

## V. AVANTAGES, DIFFICULTÉS, INCONVÉNIENTS ET RISQUES

Les études de cas font déjà ressortir certains avantages, risques et inconvénients des TDD, mais ceux-ci sont aussi abondamment traités dans la littérature. Le présent chapitre présente quelques-uns des points les plus souvent soulevés. Avant d'aborder les difficultés des programmes de TDD, il est intéressant d'en résumer les principaux avantages afin de se rappeler pourquoi on les a mis sur pied.

### 1. Avantages

Les TDD sont reconnus comme un moyen efficace dans la poursuite de la protection et du maintien de sites valorisés par la collectivité, tels que le patrimoine historique, bâti ou naturel.

*« [...] the most important benefit of creative TDR transactions is the survival of cultural institutions through the generation of revenues. » (Giordano 1998, p. 46)*

Les TDD permettent de diminuer le fardeau de la conservation sur les finances publiques en puisant dans les ressources du marché privé et en tirant avantage des fortes pressions au développement là où elles existent. Mais ils diminuent aussi de façon significative le fardeau des propriétaires de sites patrimoniaux ou naturels protégés. En ce sens, les TDD favorisent l'équité. Ils ont le potentiel d'aider les propriétaires limités par les mesures de protection ou les restrictions imposées à leur propriété en assurant une certaine redistribution des plus-values du développement.

*« TDRs [...] distribute the gains from development more equally among landowners than do direct land use controls. » (Kopits et al. 2005, p. 2)*

Les TDD offrent aux promoteurs et aux propriétaires fonciers plus de flexibilité que le zonage traditionnel, car ils proposent plusieurs choix. La participation à un

programme de TDD est en effet volontaire, puisque les propriétaires ne sont pas obligés de vendre leurs droits de développement.

Les TDD peuvent conduire à des résultats plus fermes et plus permanents que le zonage traditionnel, car ils se traduisent par des restrictions inscrites sur les droits de propriété (*deed restriction*).

## 2. Difficultés

Malgré l'attrait des TDD, les études récentes (Pruetz 2003; Kopits *et al.* 2005) reconnaissent qu'il existe beaucoup de programmes de TDD, mais que peu d'entre eux fonctionnent vraiment.

*« Many of these programs, however, are inactive. They are on the books, but very few development rights have been transferred. »* (Kopits *et al.* 2005, p. 2)

### ○ Dépendance au marché foncier

Les difficultés et les écueils sont en réalité multiples et liés à la nature même de ces programmes, basés sur le marché foncier.

*« But such mechanisms do not always succeed as advertised. [...] Land-based markets are especially difficult to manage, because it is extremely hard to predict the number of landowners in the marketplace, the strength and depth of their interest in the market, and the time frame in which they are likely to make their decisions about developing or conserving land. »* (Fulton 2004, p. 2-3)

La dépendance au marché et à ses fluctuations rend donc souvent aléatoire la réussite de ces programmes. Le rythme des transactions dépend de l'état du marché privé. Si le marché immobilier est faible, peu de droits de développement seront vendus et peu de ressources protégées. L'expectative d'un revenu alléchant constitue une motivation à vendre ou à acheter des TDD. Un marché faible implique des revenus moindres et donc peu de participation des propriétaires.

*« If there is no market, landowners in sending areas will have no incentive to restrict the uses of their property to acquire TDC credits. The more active the market the more likely that the holders of credits will receive a fair price. A key factor in the existence of a healthy market is sufficient development pressure to support a TDC program. »* (Kwasniak 2004, p. 52)

*« [...] the incentives will not generate transfers unless both the sending area landowners and the receiving area developers find transactions mutually beneficial. Specifically, a TDR must be affordable, creating increased profits that equal or exceed the cost of the TDR. Likewise, when selling a TDR, the sending-area landowner must be satisfied that the sales price equals or exceeds the*

*property value reduction created when a conservation easement is placed on the land. » (Pruetz et al. 2007, p. 6)*

La demande de TDD dans les zones réceptrices peut être trop faible pour diverses raisons. Ainsi, lorsque les zones réceptrices sont en zone résidentielle, la perception à l'égard de la densité peut être négative :

*« It is the demand side that has proved to be a problem in many TDR programs. In many regions, baseline zoning in receiving areas – the number of dwelling units allowed per acre without the purchase of TDRs – is perceived as being acceptable with homebuyers and higher density undesirable. Demand can be low for other reasons as well. Many programs allow higher density in receiving areas to be achieved through other non-TDR mechanisms such as special zoning variances and the like. And some programs make the cost of using TDRs too high, requiring developers to get approval on each project rather than allowing the higher density by rights when TDRs are used. In some areas, existing residents in receiving areas resist the higher density allowed with TDRs. » (Wall et al. 2004, p. 9-10)*

Les TDD soulèvent aussi des problèmes de détermination de la valeur et donc d'équité.

*« Valuation and marketability remain the two most significant obstacles facing TDR programs. » [...] « If a landmark owner could not get enough in exchange for his TDRs, he might not be able to maintain the landmark adequately. » (Stevenson 1998, p. 1337-1338)*

*« In the context of providing compensation to owners of listed buildings, the value of TDRs is fixed in accordance with the value of the TDRs to the owner of the recipient development site. [...] In a volatile property market, the market for TDRs may fluctuate daily. » (Arnold 1992, p. 468-469)*

La valeur d'un TDD varie non seulement selon les zones émettrices, mais aussi selon les zones réceptrices. Un vendeur peut avoir de la difficulté à trouver l'acheteur qui pourra rentabiliser ce transfert.

*« If the development site is in an area of higher land values than the heritage building, the sale of the TDRs will be more profitable to the heritage owner than the sale of the same TDRs to a developer with a development site in an area of lower land values. » (Arnold 1992, p. 468-469)*

L'incertitude par rapport au marché, la complexité de l'estimation des valeurs marchandes des TDD et la difficulté de trouver les partenaires adéquats sont donc des aléas importants de ces programmes. Mais, il y a plus.

- Problèmes d'application

La mise sur pied d'un programme de TDD risque de susciter de la surenchère. D'abord de la part de propriétaires de sites d'intérêt qui n'avaient pas l'intention de développer leur site, mais qui pourraient être attirés par des revenus additionnels potentiels; il pourrait y avoir trop d'offres de TDD, mais aussi des offres non nécessaires. Du côté des acquéreurs, l'acquisition de TDD peut aussi mener à une augmentation artificielle du développement, en quantité ou en densité. (Walls *et al.* 2004, p. 11)

Les programmes de TDD peuvent générer des effets imprévus et indésirables sur le milieu environnant, surtout lorsque les accroissements de densité attribuables aux TDD ne sont pas limités. Par exemple, dans un district où se trouvent en même temps des bâtiments historiques et une pression à la densification, quoiqu'un programme de TDD puisse bien fonctionner en termes de marché, des TDD peuvent créer des effets d'étouffement des sites patrimoniaux et des déséquilibres dans le caractère des lieux :

*« The adverse social and aesthetic effects of these [creative TDR] transactions are numerous and irreparable. Increased development strains transportation, sewer, water, electric, police and fire services in areas unprepared for population increase. Increased bulk and tower coverage on city streets adds to congestion, loss of light and air and unanticipated blockage of view corridors. Architecturally, manipulation of the zoning rules can abruptly alter the character of neighbourhoods. »* (Stinson 1997, p. 321)

Inversement, le transfert dans des zones plus éloignées peut imposer des fardeaux plus lourds en termes de densité à des quartiers qui n'auront pas l'avantage de côtoyer des sites protégés (Stevenson 1998, note 33). En somme, certains craignent une densification incontrôlée, à l'encontre des opérations plus générales de planification, du plan d'urbanisme et du plan de zonage. (Stevenson, *id.*)

Les programmes de TDD sont généralement complexes et requièrent un nombre important d'employés et un investissement considérable de temps. Quoique certains auteurs affirment que le TDD, parce qu'il est basé sur des transactions privées, soit moins lourd à gérer pour les administrations publiques, la pratique montre que le suivi de ces transactions et aussi leur accompagnement et leur soutien sont généralement plus lourds que le zonage traditionnel (Pruetz 2003, p. 77). Il s'agit, en d'autres termes, d'outils sophistiqués qui requièrent des attentions et des analyses particulières (voir plus loin).

## VI. FACTEURS ET CONDITIONS DE RÉUSSITE

Les programmes de TDD ne sont pas tous réussis, on l'a déjà noté. Ils ont cependant fait l'objet de plusieurs bilans qui permettent aux auteurs de suggérer

différents éléments qui peuvent constituer des facteurs ou des conditions de réussite.

### **1. Marché dynamique et stable (demande de TDD)**

Il a déjà été question précédemment de l'importance d'un marché foncier dynamique pour le succès d'un programme de TDD, mais il importe d'insister. Il faut à la fois un marché foncier où le développement est actif et un marché réceptif à l'échange de TDD. À défaut, il faudra compenser par des incitatifs supplémentaires et une plus grande diversité de moyens, notamment des banques de TDD.

### **2. Planification méticuleuse du programme, de ses objectifs et de ses modalités**

Cependant, une des clés du succès est la planification méticuleuse du programme, de ses objectifs et de ses modalités. Il faut bien connaître les conditions du marché, les besoins et les objectifs, et effectuer une évaluation réaliste des possibilités d'un tel programme dans un contexte donné. Les objectifs doivent être clairs et les moyens ajustés aux objectifs. Ainsi, les programmes visant la préservation des espaces périurbains sont plus complexes que les programmes qui poursuivent la préservation du patrimoine bâti en quartier ancien.

*« The willingness of suppliers to provide TDRs and of developers to buy those rights depends on the complex interaction of the design features of the TDR program, local zoning rules, and the underlying housing and land market conditions in the region. Understanding the interaction among all three is critical to creating a well-functioning market. »*

*« The design features create the rules under which landowners and developers can participate in the market: which areas can sell development rights, and which can receive? How many can be transferred from a site, and how many used in another? TDRs must be layered on top of existing zoning rules, which almost all land is subject to and which define how densely different areas can be developed. In addition, land and housing market conditions are important because they determine whether it makes economic sense for landowners to buy or sell TDRs, given the baseline zoning and the opportunities created by the TDR program. Finally, other features, such as the difficulty of using TDRs and the ease of obtaining additional density through other means, can influence how well a TDR market works. » (Walls et al. 2007, p. 9)*



### 3. Détermination adéquate des zones émettrices et réceptrices et des mesures restrictives et incitatives

Les auteurs s'entendent pour suggérer qu'il faut un équilibre entre l'offre et la demande, soit les zones émettrices et les zones réceptrices (Delaney 1983). Ces dernières doivent être en mesure d'absorber l'offre de TDD. C'est un des dilemmes auxquels fait face Vancouver. Le choix des ratios ou taux de transfert doit être bien réfléchi pour correspondre aux situations.

### 4. Articulation étroite avec les mesures d'aménagement et d'urbanisme

Il est également très important d'insérer les programmes de TDD dans une planification d'ensemble de l'aménagement du territoire; Bredin considère essentiel qu'il y ait « *consistency between the location of sending and receiving areas and the policies of the local comprehensive plan, including the future land-use plan map* » (Bredin 2000, p. 8). Cette articulation concerne non seulement le choix des zones visées, mais aussi la complémentarité des outils. Le TDD n'est pas un substitut au zonage, mais il s'appuie plutôt sur un zonage rigoureux. Le zonage doit imposer des plafonds tels que les promoteurs soient incités à rechercher des TDD. Il ne doit pas non plus être facile d'obtenir des augmentations de densité autrement que par des TDD, sinon les promoteurs ne feront pas d'effort en ce sens. En outre, les municipalités doivent appliquer ces programmes avec cohérence et constance :

*« Communities must consistently require TDRs for all bonus density in order to maintain the credibility of the TDR program. If public officials make exceptions and grant upzonings that circumvent TDR requirements, all developers are likely to request similar exceptions, effectively neutering the TDR program. »* (Pruetz et al. 2007, p. 6)

Les auteurs suggèrent aussi de voir à combiner les outils pour en maximiser les effets. Le TDD est complémentaire à la désignation patrimoniale, par exemple. L'interdiction de démolition est citée comme une mesure efficace pour inciter les propriétaires à s'impliquer dans un programme de TDD.

### 5. Simplicité d'application du programme de TDD

Certains auteurs (Delaney, Pruetz, Walls) recommandent que les programmes de TDD soient simples à appliquer, par exemple en établissant des transferts de plein droit, afin de les rendre plus attrayants pour les développeurs. La simplicité administrative favorise le soutien du public et la participation des propriétaires et des promoteurs. Des délais courts évitent des surprises relativement aux fluctuations possibles du marché.

## 6. Suivi et révision périodique du programme

Il importe de mettre en place des mesures de suivi attentives, d'abord pour assurer la circulation de l'information ainsi que l'enregistrement des droits et obligations créés. Mais également, ces mesures doivent permettre de bien comprendre et d'analyser l'évolution du programme et du marché, afin d'introduire des ajustements et des adaptations nécessaires selon les circonstances.

*« Ideally, a program's components will create a viable TDR market on the first try. The community, however, should monitor transfers and make adjustments if needed. For example, officials in Douglas County, Nevada, realized that its program was failing to generate transfers because sending area landowners were originally required to preserve too much land per TDR. In 2001, the county increased its allocation rate and the program started to generate transfers. » (Pruetz et al. 2007, p. 6)*

De même, certains éléments complémentaires peuvent être souhaitables, comme une banque de TDD ou d'autres formules. La mise sur pied de banques de TDD vise en effet à faciliter la circulation de l'information, voire à mieux estimer les valeurs, et à réduire les fossés temporels entre les vendeurs et les acheteurs.

## 7. Main-d'œuvre qualifiée

Les auteurs reconnaissent que l'application de programmes de TDD requiert des professionnels qualifiés, capables à la fois de bien comprendre le marché, de bien manipuler les outils d'urbanisme, de bien expliquer le sens et la portée des TDD et de suivre le déroulement des transactions ainsi que des projets.

## 8. Soutien du public et volonté politique

Plusieurs auteurs soulignent aussi qu'un programme de TDD ne peut se maintenir sans l'appui du public et des politiques. Ainsi, les objectifs doivent être compris et partagés par la population. Des augmentations de densité dans certains secteurs peuvent être mal perçues par la population locale; il faut alors prendre le temps d'expliquer le programme.

La volonté politique est évidemment indispensable, mais aussi la constance et la cohérence entre les choix et les décisions.

## VII. CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES

### 1. Contexte américain et canadien

Aux États-Unis, une des principales raisons d'être des programmes de TDD prend sa source dans des débats juridiques concernant l'étendue du pouvoir de réglementation et le droit de propriété. Ce dernier est protégé par la Constitution américaine, de sorte que régulièrement les propriétaires contestent les mesures réglementaires au motif qu'elles outrepasseraient les limites permises par la Constitution. Les propriétaires réclament d'ailleurs souvent des compensations lorsque les mesures réglementaires leur paraissent injustes ou abusives. Une volumineuse jurisprudence alimente le débat, mais sans avoir tranché de façon définitive. Pruetz intitule son livre majeur de 2003 *Beyond Takings and Givings*, car selon lui les TDD permettent de dépasser ce débat, en instaurant un mécanisme de redistribution des possibilités et des limites du développement, encadré par le zonage, mais libre et volontaire.

Au Canada, la Constitution ne protège pas le droit de propriété de façon spécifique. La Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., c. C-12) et le Code civil du Québec reconnaissent que le droit de propriété n'est plus considéré comme absolu et demeure soumis aux limites et conditions d'exercice imposées par les lois. Bien que la jurisprudence ait longtemps exercé une certaine bienveillance à l'égard du droit de propriété (principe de l'interprétation restrictive des atteintes au droit de propriété), elle reconnaît maintenant que le législateur peut adopter de mesures très contraignantes à son endroit (Giroux 2008, p. 15). À titre d'exemple, les décisions de la Cour suprême du Canada et de la Cour d'appel du Québec ont validé le zonage agricole du Québec<sup>5</sup>. Dans ses domaines de compétence, l'Assemblée nationale est souveraine et peut imposer ses choix en matière d'intérêt public. Les tribunaux ont aussi reconnu que les pouvoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme, s'ils demeurent soumis à l'interdiction d'expropriation déguisée, peuvent déterminer les conditions du marché, mais aussi comporter des limitations sévères imposées aux propriétaires (Marchand 1997). En matière de sécurité publique et d'environnement, certaines lois imposent ou accordent aux municipalités le pouvoir d'adopter des règles encore plus sévères, par exemple, les mesures interdisant la construction en raison de contraintes naturelles en zone inondable, en zone d'éboulis, de séisme, etc. (LAU, art. 113 (16) et (16.1)). Les provinces ou les municipalités n'ont pas comme aux États-Unis à justifier chaque fois la validité des objectifs, ni à faire la preuve qu'elles ont utilisé des moyens proportionnels aux objectifs ou que les effets sur les propriétaires ne sont pas trop contraignants. C'est, comme l'ont affirmé le juge Mayrand de la Cour d'appel et le juge Beetz, de la Cour suprême, au citoyen qui se croit non soumis à une loi

<sup>5</sup> Venne c. Québec (CPTAQ), [1989] 1 R.C.S. 880, 908; Veilleux c. CPTAQ, Cour suprême du Canada, [1989] R.D.I. 253, 259; CPTAQ c. Rhéaume [1984] C.A. 542, 547.

particulière à en faire la démonstration<sup>6</sup>. La nuance peut paraître subtile et de fait le débat existe quand même au Canada. Mais, il est reconnu que le zonage ou plus généralement la réglementation d'urbanisme ne donne pas droit à compensation (Kwasniak, p. 48).

Les enjeux théoriques se posent aussi dans d'autres régimes, notamment en Europe. Dans un texte de 1999 qui trace un bilan sommaire de l'expérience française de transfert des droits de construire, Vincent Renard soulève un certain nombre de questions sur les fondements juridiques de telles techniques. Il rappelle que les conceptions du rôle de l'État et du droit de propriété varient considérablement selon les pays. Beaucoup de pays européens ont posé le principe de la non-indemnisation des règles d'urbanisme, mais aussi de la collectivisation des plus-values générées par l'urbanisation. Dans d'autres pays, on laisse « au propriétaire foncier [...] le bénéfice de la plus-value, sous réserve de corrections fiscales, par exemple la taxation des plus-values » (Renard 1999, 10).

« Dans de tels systèmes, la définition initiale de règles d'urbanisme ou leur modification apparaîtra généralement comme une restriction des droits antérieurs, si l'on suppose que la propriété initiale présentait un caractère absolu, incluant en particulier le droit de construire. » (*ibid.*)

Dans les premiers régimes, qui comprennent la France, mais aussi la Suède, les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne, le droit de construire n'est pas inhérent au droit de propriété, mais il est accordé par les autorités publiques dans le contexte de la planification urbaine. Par conséquent, le principe même de l'existence de droits de construire supposés antérieurs aux règles d'urbanisme, et plus encore de leur vente séparément, y est mis en question. En France, à partir de 1976, le Code de l'urbanisme a néanmoins autorisé une sorte de transfert de densité, sous le terme « transfert de COS » (coefficient d'occupation au sol). Mais plusieurs juristes s'y sont opposés par principe, dont Jean Lenôtre-Villecoïn, mentionné par Vincent Renard. De plus, une récupération de plus-value au bénéfice des seuls propriétaires fonciers plutôt que par la collectivité pose également des problèmes d'équité selon Renard. En outre, en vertu de quel principe de justice distributive les propriétaires dans certaines zones recevraient-ils des compensations et pas d'autres, puisque l'on sait que des restrictions d'urbanisme plus ou moins sévères s'appliquent un peu partout? En France, le transfert de COS s'applique dans des « zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages » (Renard, 11, citant le Code de l'urbanisme, L. 123-2). Selon Renard, les zones agricoles productives étaient exclues délibérément, bien qu'on y trouve des paysages remarquables. Est-ce équitable, se demande-t-il? Quoi qu'il en soit, il semble, selon Renard, que le transfert de COS soit assez peu utilisé en France et plutôt dans des situations très particulières.

<sup>6</sup> Affaires Rhéaume et Veilleux, citées précédemment.



Le Québec, comme en beaucoup de domaines, a une conception hybride du droit de propriété. Cependant, l'introduction d'un système de TDD risque de soulever des débats théoriques parmi les juristes. La notion de compensation pour perte de potentiel de développement subie à la suite de l'application des statuts de protection des biens culturels, comme des règlements d'urbanisme, risque d'être une boîte de Pandore et devrait probablement être évitée.

Mais les différences entre le Canada et les États-Unis reposent aussi sur des visions différentes des relations entre l'État et les citoyens. Aux É.-U., l'État est moins présent et souvent les citoyens préfèrent faire affaire avec le privé, ou s'organiser entre eux. Ainsi, cette société foisonne d'initiatives citoyennes et d'associations qui prennent en charge de nombreuses questions qui ici sont plutôt considérées comme relevant de l'État. En témoignent les diverses associations pour la protection de la nature qui depuis plus de 100 ans acquièrent et gèrent des milieux naturels (les *Land Trusts*), et les protègent à perpétuité sans qu'ils ne deviennent pour autant des parcs publics, bien qu'ils soient souvent accessibles à la population. Une formule comme les TDD, basée sur le marché privé, est donc de nature à plaire à la société américaine. On pourrait même supposer que les Américains sont prêts à faire beaucoup d'accommodements et d'adaptations techniques au sein des programmes de TDD plutôt que d'envisager des interventions directes des autorités publiques comme des taxes spéciales, des contributions ou redevances obligatoires. Au Canada et en particulier au Québec, l'intervention directe des autorités publiques est plus fréquente et plus acceptée par les citoyens.

Une autre remarque concernant ces programmes, c'est que les Américains ont développé divers types de mesures d'application objective, de nature à éviter les longues négociations et procédures d'approbation. Ainsi, plusieurs auteurs, dont Pruetz, Walls *et al.*, suggèrent d'établir des procédures rapides pour l'approbation des TDD, notamment, gérées uniquement par les fonctionnaires, afin d'attirer les promoteurs et de leur rendre les TDD plus attrayants. Jusqu'à ce jour, ce n'est pas l'approche privilégiée au Québec, où les processus discrétionnaires d'examen des projets, les procédures de consultation publique et la prise de décision par le conseil municipal même se sont beaucoup développés au cours des dernières décennies (voir plus loin).

## 2. Contexte canadien et québécois

Les provinces canadiennes recourent beaucoup à des formes diverses de négociation avec les propriétaires ou promoteurs. Selon Kwasniak (2004, p. 66-69), la plupart ont adopté la possibilité de reconnaître des *conservation easements* aux fins de protection des milieux naturels. La plupart des provinces canadiennes prévoient aussi la possibilité pour les municipalités de négocier avec les propriétaires des sortes d'ententes de protection du patrimoine culturel. Mais le Québec se distingue sur trois points en particulier :



- De telles ententes ne sont prévues que dans la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (L.R.Q. c. C-61.01, art. 54 ss), ci-après LCPN, et pas dans la Loi sur les biens culturels; toutefois, le récent livre vert manifeste une intention dans cette direction.
- La LCPN n'accorde pas ce pouvoir aux municipalités, mais seulement aux OBNL, alors que partout ailleurs au Canada les municipalités peuvent en bénéficier (selon Kwasnick, p. 67).
- Il existe aussi un débat parmi les juristes québécois en ce qui concerne le recours à la notion de servitude réelle et de servitude personnelle dans le champ de la conservation. (cf. Mémoire de la Chambre des notaires du Québec sur le livre vert sur le patrimoine culturel).

En effet, la servitude au sens du Code civil diffère de la notion de « *easement* » utilisée dans le monde anglo-saxon pour les ententes de conservation. La servitude réelle, telle qu'elle est reconnue par le Code civil, est attachée à la propriété immobilière. C'est un contrat visant non pas deux personnes, mais deux propriétés, le fonds servant et le fonds dominant. Elle requiert certaines conditions, dont la nécessité de proximité. Dans le monde anglo-saxon, un *conservation easement* peut être négocié entre un propriétaire et un organisme public ou communautaire (OBNL) sans que ce dernier soit nécessairement propriétaire d'un terrain, voisin ou non; ce serait là une servitude personnelle et non réelle. Une servitude personnelle n'est pas reconnue comme telle dans notre Code civil. Par contre, le Code civil offre d'autres possibilités comme l'usufruit, ou encore le droit superficiaire, qui ressemble beaucoup aux droits aériens que les New-Yorkais utilisent. Sans approfondir la question, retenons néanmoins qu'une forme d'entente demeure possible et pourrait être inscrite au registre foncier, mais peut-être pas sous le nom de servitude de conservation.

### 3. Quelques caractéristiques des outils disponibles au Québec

Au Québec, les mesures de protection des biens culturels ainsi que le système de réglementation relatif à l'utilisation du sol sont plus élaborés et plus fermes que dans la majorité des États américains. Notre Loi sur les biens culturels (L.R.Q., c. B-4) a établi un double régime permettant au gouvernement provincial ainsi qu'aux municipalités de désigner les biens culturels, de les préserver de la démolition, d'exiger leur maintien en bon état et de surveiller les travaux et les aménagements envisagés par les propriétaires de tels biens culturels. Les citoyens soutiennent généralement bien ces mesures. Il n'y a pas de compensation pour un bien culturel désigné, mais des exemptions de taxes foncières peuvent être accordées à des immeubles non commerciaux à certaines conditions (LBC, art. 33). Il est également possible de mettre sur pied des programmes de subvention pour aider les propriétaires de biens culturels désignés à les conserver et à les mettre en valeur (LBC, art. 51 e). Il manque

toutefois de ressources financières pour assurer une conservation adéquate de tout ce qui devrait l'être. En outre, les biens culturels demeurent soumis aux pressions du développement, surtout dans certains sites hautement valorisés. La technique des TDD pourrait éventuellement être envisagée comme appoint aux outils existants en vue de les renforcer et de soutenir financièrement le patrimoine culturel.

En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, le Québec est également passablement mieux outillé que les États des É.-U. Certains programmes de TDD américains ont été élaborés à l'intérieur de régimes sophistiqués visant l'encadrement de l'ensemble de l'urbanisation, comme au New Jersey ou au Maryland. Mais c'est plutôt l'exception. Au Québec, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1, ci-après LAU) existe depuis 1979; elle présente un régime complexe et intégré pour tout le territoire habité du Québec. Elle impose aux MRC et aux agglomérations l'adoption de schémas d'aménagement et de développement. Elle concerne aussi toutes les municipalités, qui doivent faire partie d'une MRC ou d'une agglomération et qui sont tenues d'adopter un plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme en conformité avec le schéma d'aménagement.

Les outils réglementaires en aménagement et urbanisme sont variés. Ils peuvent être contraignants et interdire la construction dans des zones « d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables » (LAU, art. 5). Il est même obligatoire pour les MRC et les municipalités locales d'adopter des mesures restrictives dans ces zones dites de contraintes naturelles, pour des raisons de santé et de sécurité publiques. De plus, ces restrictions ne donnent aucun droit à compensation. De même, les restrictions sévères imposées en zone agricole par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q., c. P-41.1) ne donnent aucun droit à compensation. Les municipalités peuvent aussi adopter des mesures restrictives relativement à des contraintes dites anthropiques, par exemple à proximité de sites dangereux tels que des usines de produits toxiques, des autoroutes, des centrales nucléaires, etc. Les municipalités ont aussi le pouvoir d'adopter des règlements de contrôle de la démolition d'immeuble. (LAU, art. 148.0.1. ss)

À partir de 1985, le législateur a commencé à accorder aux municipalités le pouvoir d'adopter divers outils discrétionnaires leur permettant d'examiner les projets au cas par cas (Saint-Amour 2006). L'exercice de ces pouvoirs permet la négociation avec les propriétaires et promoteurs de projets. La LAU définit les grandes lignes des processus d'examen des projets; elle n'encadre pas la négociation comme telle, mais la discrétion donnée aux conseils municipaux leur laisse une grande marge de manœuvre. En fait, les municipalités disposent maintenant d'une grande variété d'outils souples et flexibles; les négociations sont peu balisées quant au contenu (objectifs et critères assez larges), mais

plutôt par des règles procédurales (avis du Comité consultatif d'urbanisme (CCU), consultations publiques, référendums dans certains cas, etc.).

Au Québec, nous disposons aussi d'une formule équivalente au zonage restrictif dans les zones réceptrices, avec les plans d'aménagement d'ensemble (PAE) qui sont une forme de zonage d'aménagement différé (*holding by-law*), dont la pratique a été reconnue par la Cour suprême dès les années 1970<sup>7</sup>, et qui a été insérée dans la LAU en 1987 (LAU, art. 145.9). Mais une zone de PAE peut aussi être vue comme une zone d'aménagement prioritaire. La technique des PAE permet à une municipalité de déterminer une zone dans son territoire qu'elle ne souhaite pas voir développer immédiatement ou qu'elle est prête à voir développer, mais seulement à partir de la soumission d'un plan d'ensemble par le ou les propriétaires. Le règlement de PAE indique les usages autorisés à court terme, et ceux qui seraient autorisés avec un PAE. C'est donc une sorte de zonage par étapes.

De plus, les municipalités ont, depuis 2002, la possibilité d'encadrer des dérogations majeures aux règlements d'urbanisme (qui ailleurs devraient être traitées comme des changements de zonage), par la formule des projets particuliers de construction, de modification et d'occupation d'immeuble, les PPCMOI (LAU, art. 145.36). Avec les PPCMOI, les municipalités peuvent recevoir des projets majeurs dérogatoires, leur imposer des conditions particulières, selon certains critères et dans le respect de leur plan d'urbanisme. La technique des usages conditionnels (LAU, art. 145.31.) permet aussi d'évaluer un projet au mérite et de lui imposer des conditions particulières.

Ces outils, qui permettent une grande souplesse et offrent une grande capacité de négociation aux municipalités, sont comparables aux mesures réglementaires appliquées par les municipalités qui ont un programme de TDD comme cela est présenté ci-dessus. Mais nos outils ne comportent pas la possibilité d'autoriser ou d'exiger le transfert de droits de développement. Il pourrait être envisagé d'ajouter à la Loi la possibilité d'exiger, comme condition additionnelle, l'acquisition d'un TDD ou une contribution à un fonds du patrimoine.

D'autres outils peuvent également mettre à contribution les promoteurs et les développeurs. Ce sont les contributions pour des parcs et des espaces naturels (LAU, art. 117.1 ss), les contributions pour le stationnement (LAU, art. 113, al. 2, par. 10.1°) et les ententes relatives à des travaux municipaux (LAU, art. 145.21 ss). Ces contributions peuvent être sous forme de terrains ou d'aménagements spécifiques, ou sous forme de montants d'argent déposés dans un fonds réservé, en ce qui concerne les parcs et les espaces verts ainsi que le stationnement.

<sup>7</sup> Voir Giroux et Chouinard, p. 15, faisant référence à *Sanbay Developments c. London*, [1975] 1 R.C.S. 485; *Soo Mill & Lumber Co. c. Sault Ste-Marie*, [1975] 2 R.C.S. 78.

Dans le contexte des travaux sur la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, l'adoption de la technique du « zonage incitatif » ou du « bonus de densité » pourrait être envisagée. Un tel outil pourrait peut-être être combiné au transfert de droits de développement ou à une autre forme de demande à un promoteur de contribution à des travaux ou aménagements destinés à d'autres propriétés. En échange de la possibilité d'obtention d'une augmentation de densité, il serait ainsi concevable d'amener un promoteur à aider le propriétaire d'un bien patrimonial situé sur le site qu'il prévoit construire à entretenir ou réhabiliter ce bien patrimonial. Par exemple, s'il existait un bien patrimonial sur le site convoité, la municipalité pourrait prévoir un bonus de densité sur le site même dans un cas où ce bien patrimonial serait intégré dans le projet, restauré, entretenu, etc. Il pourrait aussi être imaginable qu'un tel bonus puisse s'appliquer sur une autre propriété ailleurs dans la municipalité par transfert de droits de développement. Ainsi, les réaménagements de sites ou les nouveaux aménagements pourraient contribuer au soutien des propriétés qui n'auraient plus de possibilité de développement parce que l'on souhaite y préserver le caractère patrimonial.

Enfin, il est pertinent de rappeler qu'une municipalité peut toujours exiger une taxe « d'amélioration locale » pour des travaux ponctuels qu'elle entreprend dans une partie de son territoire. Mais toute la question de la fiscalité locale mériterait un examen plus attentif qui dépasse l'objet du présent rapport, ainsi que les compétences des auteures.



## VIII. RECOMMANDATIONS

Le TDD se présente sans doute comme une formule attrayante : il apparaît aux tenants du patrimoine comme un moyen positif pour convaincre les propriétaires de biens patrimoniaux de les préserver et d'y investir, grâce à de nouvelles sources de financement; et ce, avec des encadrements administratifs plutôt légers. L'idée de partager le fardeau de la conservation du patrimoine avec des promoteurs, qui tirent avantage de la qualité et de la richesse des lieux anciens à proximité de leur projet d'aménagement, est également séduisante. Par ailleurs, cette formule permettrait aussi de réorienter les promoteurs vers des sites moins fragiles et plus propices au développement du point de vue de la collectivité, grâce à une combinaison bien dosée de mesures restrictives et de mesures incitatives.

Cependant, cette technique doit être adaptée à chaque contexte. Au Québec, il serait possible et intéressant d'explorer une adaptation de la technique tenant compte des spécificités du milieu, des caractéristiques du marché et des outils dont nous disposons déjà. En effet, l'utilisation de cette technique demande une planification minutieuse et réfléchie pour tenir compte du contexte d'application. Il serait préférable de commencer modestement, simplement, à petite échelle. Les objectifs devraient en être clairement circonscrits et se rattacher au patrimoine et même plus précisément à sa conservation et à sa réhabilitation. Ces objectifs seraient ainsi distingués de la protection, laquelle concerne la désignation légale et ses conséquences directes (interdiction de démolition, obligation de soumission de tout projet d'aménagement aux autorités publiques). La conservation concerne davantage les moyens de conserver les caractéristiques patrimoniales et d'assurer leur restauration. Elle est inspirée par un principe d'intervention positive, alors que la protection a plutôt un caractère restrictif. Nous disposons de bons outils de protection, mais nous pourrions les renforcer en améliorant nos moyens de conservation.

### ***Crédit de densité transférable***

Dans l'adaptation de la technique des TDD au Québec, une première précaution concernerait d'abord les fondements théoriques. Il faudrait construire soigneusement la formule de manière à éviter d'ouvrir la boîte de Pandore de la compensation. Ce ne serait pas une compensation que nous pourrions rechercher, mais tout simplement un moyen de financer le maintien et la réhabilitation des bâtiments et sites patrimoniaux.

Aussi, plutôt que d'utiliser l'expression *Transfert de droits de développement*, nous préfererions l'expression *Crédit de densité transférable* (CDT). D'une part, le mot « droit » porte à critique sur le plan théorique, comme le soulignait notamment Renard (1999). Le mot « crédit » est déjà largement utilisé en ce



domaine (Kwasniak) et offre probablement une meilleure mesure des potentialités de l'outil pour le Québec; il suggère moins un privilège ou un droit antérieur que le mot droit et il fait référence plus directement au résultat escompté. Enfin, remplacer le mot « développement » par « densité » permet de mieux cibler la portée réelle de la technique et de la limiter à la question de la densité de façon plus nette. Les Français utilisent l'expression transfert de COS (coefficient d'occupation au sol); mais le terme « densité » nous semble plus accessible que COS. Par ailleurs, certains répugnent à utiliser le mot « développement » en français, surtout lorsqu'il a vraisemblablement le sens d'« aménagement ». Un crédit de densité pourrait donc être accordé à un propriétaire de biens patrimoniaux; il pourrait l'utiliser sur une partie de son terrain, ou sur d'autres de ses propriétés, ou éventuellement le transférer par vente à un propriétaire d'un autre terrain.

**Recommandation 1 : Explorer une formule originale et adaptée au Québec de *crédit de densité transférable* (CDT) applicable à la conservation et à la réhabilitation des biens immobiliers patrimoniaux.**

### **Expériences pilotes**

La plupart des auteurs invoquent, pour un programme de TDD effectif et efficace, l'importance d'un marché foncier dynamique et stable. Au Québec, on ne peut parler d'un marché aussi dynamique que celui de New York ou de la côte ouest. Mais certaines régions sont soumises à de fortes pressions, à certains moments plus qu'à d'autres, par exemple, les villes les plus urbanisées ou certains milieux de villégiature très en demande. Cette question du marché mériterait assurément une analyse plus approfondie par des experts en la matière. Quelles seraient les conditions les plus propices à l'application d'une mesure de CDT? Dans quelles circonstances et dans quelles régions? Cela demande des études complémentaires, comme il est suggéré plus loin.

Pour alimenter ces réflexions, des expériences pilotes de CDT pourraient être entreprises dans certaines régions ou milieux soumis aux pressions urbaines comme les cœurs historiques de Québec et de Montréal ou certaines régions particulièrement soumises aux pressions du développement, comme l'île d'Orléans.

**Recommandation 2 : Tester la technique du CDT et en comprendre la dynamique, dans le contexte de quelques expériences pilotes, dans des secteurs sous forte pression au développement. Le choix de ces secteurs demanderait une attention minutieuse. Aussi, suggérons-nous qu'il soit fait avec l'avis d'un comité d'experts et, bien sûr, en collaboration avec les municipalités concernées.**

## Modalités d'application

Les modalités d'application d'une mesure de CDT demandent une réflexion attentive. À cet égard, l'exemple de Vancouver nous semble le plus pertinent. Nous proposons que des personnes compétentes soient mandatées pour étudier plus à fond cette expérience et ses modalités, entrer en communication avec les responsables de ces mesures patrimoniales à Vancouver et réfléchir à leur intérêt pour le Québec. À terme, on pourrait en venir à reconnaître aux municipalités, dans le cadre de la Loi sur les biens culturels, le pouvoir de négocier avec les propriétaires de biens patrimoniaux des *ententes de conservation* semblables à celles que négocie la Ville de Vancouver, visant la conservation et la réhabilitation de ces biens, moyennant certains avantages, tels que l'obtention de crédit de densité transférable sur le marché privé, ou éventuellement, de façon plus directe, l'obtention de crédit d'impôt foncier ou encore de subventions. Les crédits de densité pourraient pour leur part être reconnus dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, puisqu'ils affecteraient les règles d'urbanisme. Mais leur caractère transférable ne devrait être autorisé qu'à des fins patrimoniales, et seulement pour les biens culturels désignés en vertu de la Loi sur les biens culturels.

**Recommandation 3 : Poursuivre la réflexion sur les modalités d'application d'une mesure de crédit de densité transférable en s'inspirant de l'exemple de Vancouver. Développer la formule des *ententes de conservation* élaborée par cette ville. Envisager d'accorder aux municipalités des pouvoirs additionnels en ce sens.**

## Un organisme de soutien

Les auteurs s'accordent pour signaler que les programmes de TDD les plus performants, qui impliquent des transactions directes entre propriétaires immobiliers, requièrent un marché foncier dynamique et stable. Par contre, nombre de programmes ont prévu des palliatifs, par rapport à un marché plus incertain, par la mise en place de mécanismes d'information et par des banques de TDD qui vont agir sur le marché. Cela permet d'élargir le bassin des sites potentiels. Ces banques vont absorber les décalages dans le temps; compenser pour les fluctuations de la valeur marchande des TDD en fixant des fourchettes de prix; encourager les transactions en acquérant elles-mêmes des TDD, etc. Au Québec, il est vraisemblable qu'il faudrait prévoir une implication substantielle des autorités publiques dans le démarrage et l'accompagnement d'une telle mesure, considérant les fluctuations du marché foncier. Ainsi, un organisme particulier pourrait recevoir le mandat d'accompagner cette expérience. Cet organisme pourrait avoir des pouvoirs semblables à une banque de TDD. Toutefois, le mot « banque » est un terme très lié au marché privé et à ses

notions. D'autres termes nous paraissent plus appropriés, comme « fondation » ou « fonds de soutien<sup>8</sup> ».

Le rôle de cet organisme porterait d'abord sur la circulation de l'information et l'éducation :

- Informer les décideurs locaux, les aider à monter leur programme et à en effectuer l'arrimage avec les documents d'aménagement et d'urbanisme;
- Informer les propriétaires et promoteurs et les tenir au courant des possibilités de transactions;
- Informer la population en général sur la technique, ses possibilités et ses limites.

Cet organisme pourrait aussi disposer d'un fonds de démarrage pour la protection, la conservation et la réhabilitation du patrimoine. Ce fonds pourrait être géré en collaboration avec les municipalités concernées. Il pourrait avoir des pouvoirs de négociation d'ententes et d'établissement de programmes de subventions ou encore se voir déléguer de tels pouvoirs par les municipalités. Ainsi, l'organisme pourrait :

- Amorcer lui-même des transactions, négocier et acquérir des crédits de densité auprès des propriétaires de biens patrimoniaux; en vendre à des promoteurs immobiliers;
- Constituer des programmes de subventions à partir de ce fonds et à même les bénéfices ou gains obtenus en collaboration avec les municipalités concernées;
- Accorder des subventions à des propriétaires de biens patrimoniaux et négocier avec eux des ententes de conservation.

Cet organisme pourrait vraisemblablement relever du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, mais devrait travailler étroitement avec le ministère des Affaires municipales et des Régions ainsi qu'avec les instances d'aménagement régional (voir l'exemple du New Jersey). Mais ces tâches pourraient aussi être confiées à des organismes décentralisés, à l'échelle régionale (communautés métropolitaines, MRC ou autres), notamment dans le contexte d'expériences pilotes.

**Recommandation 4 : Confier à un organisme (à déterminer) un mandat d'accompagnement de ces expériences pilotes, en collaboration avec les instances planificatrices en aménagement du territoire; fournir à cet organisme un fonds de démarrage; donner à cet organisme le même pouvoir de négociation d'ententes de conservation ou prévoir que les**

<sup>8</sup> Ou même « fiducie » (le Code civil a une catégorie « fiducie d'utilité sociale »); mais cela demanderait de plus amples analyses.

**municipalités locales pourraient lui déléguer ce pouvoir; lui accorder le pouvoir d'administrer des programmes de subventions déterminés avec les municipalités concernées.**

### **Une autre mesure potentielle : la *redevance de densité***

Par ailleurs, il y aurait lieu de s'interroger sur d'autres moyens pouvant avoir des effets semblables. Il se pourrait que des taxes spéciales ou des mesures telles des redevances puissent également atteindre les objectifs visés par un programme de TDD ou CDT. Ainsi, une *redevance de densité* pourrait se révéler une mesure simple, directe et claire pour faire contribuer les promoteurs au financement de la conservation du patrimoine. Par exemple, les municipalités pourraient être autorisées à imposer une telle redevance lorsqu'un promoteur demande une modification à la réglementation en vigueur dans le but de soumettre un projet plus important, ou un PPCMOI (ou l'équivalent, comme un projet selon l'article 89 de la Charte de Montréal), ainsi que dans le cas des PAE ou encore lors d'une demande d'usage conditionnel. La justification en serait de faire contribuer au soutien du patrimoine les promoteurs qui bénéficient de retombées avantageuses attribuables à la proximité de biens patrimoniaux. Une modification législative serait alors requise, soit dans les lois municipales générales, soit dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, puisque cette redevance serait prélevée au moment d'un changement aux règlements d'urbanisme.

Une formule semblable, la redevance de développement, existe ailleurs; elle est imposée par certaines municipalités à tout nouveau projet. Certaines municipalités en Ontario ont expérimenté la formule. Cette redevance est spécifiquement orientée vers le financement des infrastructures additionnelles requises par un nouveau développement, même lorsque ces infrastructures pourraient être hors site par rapport au projet.

La redevance de densité en différerait en ce qu'elle ne s'appliquerait pas à toutes les nouvelles constructions, mais seulement à celles qui dépasseraient les densités déjà permises. L'application d'une telle technique requerrait encore une certaine réflexion. Toutefois, elle aurait l'avantage de ressembler à des techniques déjà appliquées au Québec, comme les contributions pour fins de parcs et espaces verts et celles pour les stationnements.

Le fonds ainsi créé pour gérer ces redevances pourrait aussi servir à l'acquisition de servitudes de conservation ou encore pour l'administration de programmes de subventions à la réhabilitation de sites patrimoniaux.

**Recommandation 5 : Explorer la formule de la *redevance de densité*, qui pourrait être réclamée d'un promoteur qui demanderait un changement de**

**zonage pour un projet d'aménagement. Ce pouvoir s'ajouterait aux pouvoirs des municipalités en matière d'urbanisme.**

Dans l'hypothèse où il serait envisagé d'instaurer la technique du *zonage incitatif* dans le cadre de la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il y aurait lieu d'explorer les moyens d'arrimer l'utilisation de cette technique avec celle des CDT ou des redevances de densité. Le zonage incitatif porterait en effet principalement sur la densité et impliquerait un accroissement de la densité lorsque des travaux ou aménagements déterminés seraient effectués par un promoteur. On pourrait aussi considérer d'ajouter à ces éléments une option de contribution volontaire au soutien du patrimoine. La Ville de Vancouver intègre bien ces deux techniques.

Il est à noter toutefois que certaines municipalités qui utilisent ces techniques prévoient des plafonds de densité ou limites à ne pas dépasser, car des études montrent que les densités peuvent augmenter considérablement par l'effet cumulatif de telles techniques. Cela peut en effet engendrer des pressions trop fortes sur les équipements et infrastructures ou des inconvénients indus pour les populations locales. Il faut donc tenir compte de la capacité de support des milieux d'accueil (zones réceptrices) et ainsi éviter de causer d'autres problèmes. Il s'agirait en somme de fixer des seuils à deux paliers : un premier palier serait la norme de base; un second pourrait être la norme de base majorée d'un pourcentage additionnel, par exemple de 10 ou 20 %.

**Recommandation 6 : Explorer les possibilités d'arrimage entre le CDT, la redevance de densité et le zonage incitatif.**

### **Étapes et études supplémentaires**

Cette étude mériterait d'être complétée ou commentée par des experts en évaluation foncière et en fiscalité municipale. Le marché foncier québécois pourrait-il être réceptif à de telles mesures? Possède-t-il des caractéristiques particulières à prendre en considération? Comment déterminer la valeur des crédits de densité? Peut-on regarder du côté des taxes, contributions financières, ou encore des crédits de taxes pour trouver d'autres outils? Ces questions et bien d'autres pourraient se poser. Aussi, il serait souhaitable que des experts en discutent afin notamment d'apprécier la capacité réelle du marché foncier québécois à soutenir une formule comme le TDD ou CDT et d'explorer d'autres outils en matière de taxe municipale et autres formules de financement.

**Recommandation 7 : Poursuivre la réflexion sur la pertinence de la technique des TDD ou CDT ou des redevances de densité, à des fins patrimoniales, par des études complémentaires sur les aspects financiers et fiscaux, et par des rencontres et discussions avec des experts.**



## BIBLIOGRAPHIE

- (Mars 2006). «Section 4.6 Model Transfer of Development Rights (TDR) Ordinance. Model Smart Land Development Regulations». *Interim PAS Report*, American Planning Association: 11 p.
- Andersen, D. G. (1991). "Urban Blight Meets Municipal Manifest Destiny - Zoning At The Ballot Box, The Regional Welfare, And Transferable Development Rights." *Northwestern University Law Review* 85(2): 519-561.
- Arnold, C. (1992). "Transferable Development Rights. A Planning Tool For The Preservation Of Heritage Buildings." *Environmental and Planning Law Journal* 9: p. 458-474.
- Barrese, J. T. (1983). "Efficiency and Equity Considerations in the Operation of Transfer of Development Rights Plans." *Land Economics* 59(2): 235-241.
- Beetle, L. A. (2003). "Are Transferable Development Rights a Viable Solution to New Jersey's Land Use Problems?: an Evaluation of TDR Programs Within the Garden State." *Rutgers Law Journal* 34: p. 513-564.
- Bozung, L. J. (1985). "Public Trust Doctrine and Transfer Development Rights." *Real Property Probate and Trust Journal* 20(3): 975-984.
- Bratton, N. et al. (May 2008) *Alternative Transfer of Development Rights Transaction Mechanisms*. Cascade Land Conservancy.
- Bredin, J. B. (2000). *Transfer of Development Rights : Cases, Statutes, Examples, and a Model*. 2000 APA National Planning Conference.
- Carpenter, B. E. and D. R. Heffley (1982). "Spatial-Equilibrium Analysis of Transferable Development Rights." *Journal of Urban Economics* 12: p. 238-261.
- Chomitz, K. M. (2004). "Transferable Development Rights and Forest Protection: An Exploratory Analysis." *International Regional Science Review* 27(3) p. 348-373.
- Costonis, J. J. (1972). "The Chicago Plan: Incentive Zoning and the Preservation of Urban Landmarks." *Harvard Law Review* 85: 574-634.
- Danels, P. and L. Magida (1979). "Application of Transfer of Development Rights to Inner-City Communities - Proposed Municipal Land-Use Rights Act." *Urban Lawyer* 11(1): 124-138.
- Delaney, J. J., W. Kominers, et al. (1983). "TDR Redux : A Second Generation of Practical Legal Concerns." *The Urban Lawyer* 15(3): p. 593-619.
- Dorfman, J. H., et al. (Feb 2005). *The Feasibility of a Transferable Development Rights Program for Athens-Clarke County, Georgia*.
- Frankel, J. (1999). "Past, Present, and Future Constitutional Challenges to Transferable Development Rights." *Washington Law Review* 74 (3) : p. 825-851.
- Fulton, W., J. Mazurek, et al. (Juin 2004). *TDRs and Other Market-Based Land Mechanisms: How They Work and Their Role in Shaping Metropolitan Growth*. Discussion paper, The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy: 46 p.

- Garvey, M. P.** (2003). "When Political Muscle is Enough : the Case for Limited Judicial Review of Long Distance Transfers of Development Rights." *New York University Environmental Law Journal* 11: p. 798-841.
- Giordano, M.** (1988). "Over-Stuffing the Envelope : The Problems with Creative Transfer of Development Rights." *Fordham Urban Law Journal* 16: p. 43-66.
- Giroux, L., I. Chouinard,** (2008). *Le zonage, in Droit public et administratif*, Collection de droit 2008-2009, École du Barreau du Québec, vol. 7, Éd. Y. Blais.
- Glancy, D. J.** (1992). "Preserving Rockefeller Center." *The Urban Lawyer* 24(3): p. 423-477.
- Hahn, R.** (1984). "Market Power and Transferable Property Rights." *Quarterly Journal of Economics* 99(4): p. 753-765.
- Heslov-Dolin, L.** (1979). "Transfer Development Rights - Needed Addition to Historic Preservation in the District-of-Columbia." *Catholic University Law Review* 28(4): 833-853.
- James, F. J. and D. E. Gale** (1977). *Zoning 'For Sale', A Critical Analysis of Transferable Development Rights Programs*. Washington, D.C., Urban Institute.
- Kopits, E., V. McConnell, et al.** (Octobre 2005). *Making Markets for Development Rights Work. What Determines Demand?* Discussion Paper. Washington, D.C., Resources for the Future: 27 p.
- Kwasniak, A., J.** (2004). "The Potential for Municipal Transfer of Development Credits Programs in Canada". *Journal of Environmental Law and Practice* 15 (2): p. 47-70.
- Lawrence, T. J.** *Transfer of Development Rights*. Ohio State University Fact Sheet. Community Development. <http://ohioline.osu.edu/cd-fact/1264.html>
- Levinson, A.** (1997). "Why Oppose TDRs? : Transferable Development Rights Can Increase Overall Development." *Regional Science and Urban Economics* 27(3): p. 283-296.
- Marchand, F.** (1997). « La réglementation d'urbanisme et l'expropriation déguisée », in Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, n° 87, p. 31-58.
- Marcus, N.** (1984). "Air Rights in New York City: TDR, Zoning Lot Merger and the Well-Considered Plan." *Brooklyn Law Review* 50(4): p. 867-912.
- McKnight, R.** (September 2002) «Block Exchange Transfer of Developments Rights in Seattle», *Preservation Seattle*, <http://www.historicseattle.org/preservationseattle/publicpolicy/defaultsept.htm>
- Messer, K. D.** (2007). "Transferable Development Rights Programs: An Economic Framework for Success." *Journal of Conservation Planning* 3: p. 47-56.
- Mills, D. E.** (1980). "Transferable Development Rights Markets." *Journal of Urban Economics* 7: p. 63-74.
- New Jersey Transfer of Development Rights Bank Board.** (June 2007) *Report*.
- Niemann, G. A.** (1978). "Historic Preservation and Transferable Development Rights." *University of Illinois Law Forum* (4): 927-951.

- Pedowitz, J. M.** (1984). "Transferable Development Rights." *Real Property Probate and Trust Journal* 19: p. 604-624.
- Pruetz, R.** (1997). *Saved by Development : Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights*. Burbank, CA, Arje Press.
- Pruetz, R.** (2003). *Beyond Takings and Givings Saving Natural Areas, Farmland, and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges*. Marina Del Rey, California, Arje Press.
- Pruetz, R. and E. Pruetz** (2007). "Transfer of Development Rights Turns 40." *Planning and Environmental Law*. American Planning Association 59(6): p. 3-11.
- Renard, Vincent** (1999). « Où en est le transfert de COS? », *Études foncières*, n° 82 : 8-16
- Richards, D. A.** (1986). "Downtown Growth-Control Through Development Rights Transfer." *Real Property Probate and Trust Journal* 21(3): 435-483.
- Saint-Amour, Jean-Pierre**, *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*. Éditions Yvon Blais. 2006. 794 p
- Small, L. E. and D. A. Derr** (1980). "Transfer of Development Rights - Market Analysis." *American Journal of Agricultural Economics* 62(1): 130-135.
- Stevenson, S. J.** (1998). "Banking on TDRs: The Government's Role as Banker of Transferable Development Rights." *New York University Law Review* 73(4): 1329-1376.
- Stinson, J. D.** (1997). "Transferring Development Rights: Purpose, Problems, and Prospects in New York." *Pace Law Review* 17: p. 319-358.
- Strugar, M. D.** (1985). "Transferable Development Rights: Robbing Peter to Pay Paul?" *University of Detroit Law Review* 62(4): p. 633-658.
- Taintor, R.** (2001). *Transfer of Development Rights Report*. South County Watersheds Technical Planning Assistance Project: 53 p.
- Thorsnes, P. and G. P. W. Simons** (1999). "Letting the Market Preserve Land: The Case for a Market-Driven Transfer of Development Rights Program." *Contemporary Economic Policy* 17(2): p. 256-266.
- Ville de Vancouver** : site Web  
<http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/PLANNING/heritage/default.htm>
- Walls, M. and V. McConnell** (mars 2004). *Incentive-Based Land Use Policies and Water Quality in the Chesapeake Bay*. Discussion Paper. Washington, D.C., Resources for the Future: 28 p.
- Walls, M. and V. McConnell** (septembre 2007). *Transfer of Development Rights in U.S. Communities. Evaluating Program Design, Implementation, and Outcomes*. Washington, DC, Resources for the Future: 135 p.
- Yaro, R. N. et al.** (1998). *Transfer of Development Rights for Balanced Development*. Lincoln Institute of Land Policy. Regional Plan Association : 52 p.

Ziegler, E. H. (1996). "Transfer Development Rights and Land Use Planning in the United States." *The Liverpool Law Review* 18(2): p. 147-166.

Direction de la publication : Mario Dufour, président de la Commission des biens culturels du Québec et Serge Fillion, urbaniste et commissaire à la CBCQ  
Recherche et rédaction : Marie-Odile Trépanier, professeure et  
Stéphanie Wells, étudiante à la maîtrise en urbanisme  
Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal  
Révision linguistique : Services Fortexte inc.

© Gouvernement du Québec, Commission des biens culturels du Québec, 2009  
225, Grande Allée Est, bloc A, RC  
Québec (Québec) G1R 5G5

Téléphone : 418 643-8378

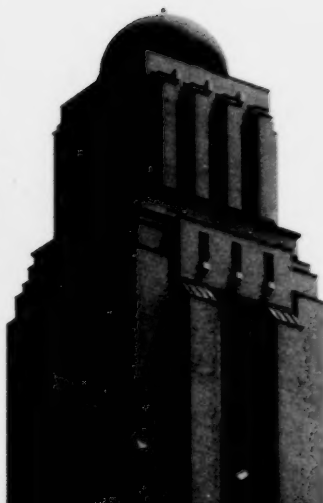
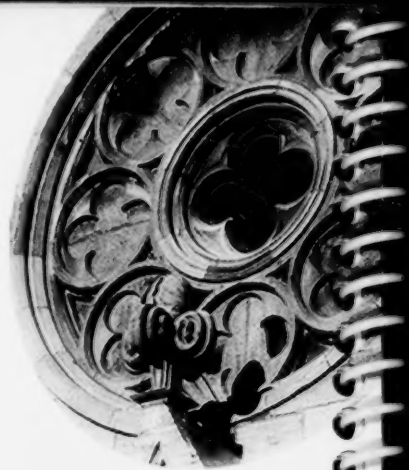
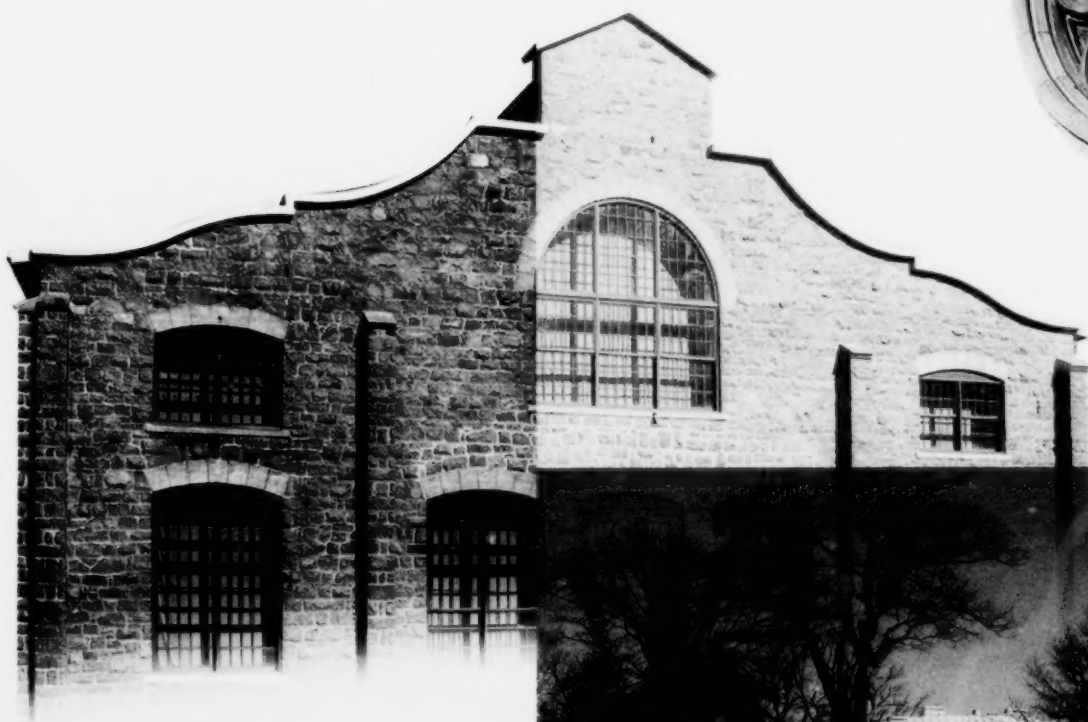
Télécopieur : 418 643-8591

Adresse électronique : [info@cbcq.gouv.qc.ca](mailto:info@cbcq.gouv.qc.ca)









#### Crédits photo

##### RECTO

*Jean-François Rodrigue*

Moulin à vent de l'Isle-aux-Coudres

Galets de Natashquan

Phare de Pointe-des-Monts, Baie-Trinité

Chapelle des Ursulines, Québec

*Alain Laforest*

Habitat 67, Montréal

##### VERSO

*Jean-François Rodrigue*

Pulperie de Chicoutimi

Domaine Cataract, Québec

Pont Perreault, Notre-Dame-des-Pins

*Louise Méthé*

Église Saint-Jacques, Montréal

Pavillon Roger Gaudry, Université de Montréal

*Graphisme : Louise Méthé*